



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

19  
205

**"LA PRIVATIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN MEXICO: 1982-1991"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
PUBLICA)**

**P R E S E N T A I**

**JOSE FRANCISCO GALLARDO ENRIQUEZ**

**Asesor: Dr. Omar Guerrero Orozco**

**TESIS CON Ciudad Universitaria, D.F.  
FALLA DE ORIGEN**

**Junio de 1993**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Páginas

INTRODUCCION .....	I
<b>CAPITULO I. LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL</b>	
<b>A. CRISIS Y EXTINCION DEL ESTADO INTERVENTOR</b>	
a. El Estado de bienestar .....	2
1. "Welfare State": Keynes .....	2
2. Formas históricas del Estado de bienestar .....	5
A) Socialdemocracia .....	5
B) New Deal (Nuevo Trato) .....	7
C) Populismo .....	8
b. Desarrollo .....	12
c. Crisis y Extinción .....	14
<b>B. GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL</b>	
a. Generalidades .....	17
b. Organismos financieros internacionales .....	22
c. Deuda pública .....	25
<b>C. SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL</b>	
a. Antecedentes: el Estado Liberal Clásico del siglo XIX .....	29
b. Desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía: surgimiento del Neoliberalismo .....	31
c. Fundamentos económicos, políticos e ideológicos del Neoliberalismo .....	34
1. Fundamentos económicos .....	34
2. Fundamentos políticos .....	36
3. Fundamentos ideológicos .....	37
A) Public Choice .....	38
B) Teorías del Capital Humano .....	41
C) Teoría de los Derechos de Propiedad .....	41

## CAPITULO II. PREAMBULO DE LA PRIVATIZACION

### A. PANORAMA GENERAL DE LA PRIVATIZACION

a. Concepto de privatización .....	45
b. Formas de privatización .....	48
1. Privatización Total .....	49
2. Privatización Parcial .....	49
3. Privatización Simulada .....	50
c. Proceso de privatización .....	50
d. Categorías de Retiración Estatal .....	53
1. Desincorporación .....	53
2. Liberalización .....	53
3. Desregulación, Desreglamentación .....	54
4. Contratación .....	56
5. Redimensionamiento .....	56

### B. ARGUMENTOS EN PRO, OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS DE LA PRIVATIZACION

a. Argumentos en pro de la privatización .....	57
1. Argumentos Macroeconómicos .....	58
2. Argumentos Microeconómicos .....	60
3. Argumentos Laborales .....	61
4. Argumentos Políticos .....	62
b. Obstáculos a la privatización .....	63
1. Obstáculos Económicos .....	64
2. Obstáculos Políticos .....	65
3. Obstáculos Ideológicos .....	67
4. Obstáculos Jurídicos .....	68
c. Alternativas a la privatización .....	69
1. Reducción del movimiento del personal directivo ..	70
2. Formalización de auditorías anuales .....	70
3. Ofrecimiento de beneficios adicionales .....	70
4. Mayor control y autonomía de los directivos de empresas estatales .....	71

## CAPITULO III. LA PRIVATIZACION EN EL MUNDO

### A. PRIVATIZACION EN PAISES DESARROLLADOS

a. Gran Bretaña .....	74
b. Francia .....	82
c. Alemania .....	87
d. Japón .....	92

## B. PRIVATIZACION EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

a. Chile .....	96
b. Brasil .....	102
c. Argentina .....	108
d. Turquía .....	116

## CAPITULO IV. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO: 1982-1991

### A. RAZONES EXTERNAS E INTERNAS DEL CAMBIO

a. Razones externas .....	122
1. Inserción de México en la economía mundial .....	122
2. Presiones de los organismos financieros internacionales .....	124
b. Razones internas .....	125
1. La crisis económica: agotamiento del modelo general de desarrollo .....	126
2. Nueva estrategia de desarrollo .....	129

### B. ADECUACIONES PARA LA VIABILIDAD DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Marco Jurídico: Reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales .....	131
b. Redefinición de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional .....	134
c. Ley Federal de Entidades Paraestatales .....	136

### C. TIPOS DE PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Venta .....	140
b. Liquidación, Extinción .....	140
c. Fusión .....	141
d. Transferencia .....	141
e. Concesión .....	142

### D. PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Proceso de privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) .....	142
b. Proceso de privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1991) .....	147

## E. ETAPAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Primera etapa: de diciembre de 1982 a enero de 1985 .....	156
b. Segunda etapa: de febrero de 1985 a noviembre de 1987 .....	158
c. Tercera etapa: de diciembre de 1987 a agosto de 1988 .....	163
d. Cuarta etapa: de diciembre de 1988 a abril de 1991 .....	175
1. Empresas vendidas .....	175
2. Ventas al sector social .....	176
3. Casos especiales .....	177
A) Compañía Mexicana de Aviación .....	178
B) Empresas Pesqueras .....	178
C) Ingenios Azucareros .....	179
D) Teléfonos de México .....	180
4. Empresas en proceso de venta en 1991 .....	182
e. Resultados globales de la privatización: de diciembre de 1982 a abril de 1991 .....	185

## CAPITULO V. REFLEXIONES DEL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO

### A. POLEMICA EN TORNO A LA PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Profesantes de la privatización .....	190
b. Oponentes de la privatización .....	193
c. Posición crítica ante la privatización .....	195

### B. PERSPECTIVAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

a. ¿El fin de la privatización en México? .....	199
b. Privatización moderada o sobreprivatización .....	200
c. El dilema de la privatización: Estado o Mercado .....	203
d. Privatización y eficiencia .....	207
e. Privatización y regulación .....	211

### C. IMPACTO DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

a. Desmantelamiento o reestructuración del Estado de bienestar .....	213
b. Extinción del Estado empresario .....	218
c. La retracción estatal en la economía: ascenso del Estado neoliberal .....	219
d. La redefinición del papel del Estado .....	221
e. El nuevo papel de la administración pública .....	222
f. El nuevo papel de la empresa pública .....	224

CONCLUSIONES .....	228
FUENTES .....	244
INDICE DE CUADROS .....	251
INDICE DE GRAFICAS .....	252

## **I N T R O D U C C I O N**



## I N T R O D U C C I O N

La Crisis Mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, que dejaron desquebrajadas y devastadas a las economías de los principales países del mundo, fueron el punto de partida para que surgiera una era de gran expansionismo estatal. El período posterior a la guerra fue testigo de ello. El Estado fue el eje central en la vida económica, social y política de las naciones, en respuesta a la incapacidad de los mercados privados para hacerlas salir adelante; éste fue el que estabilizó el sistema productivo, inyectó desarrollo, creó empleos y dio bienestar a la población. Se recurrió entonces, al llamado "Welfare State" o Estado de bienestar, desarrollista e interventor, siendo su principal teórico John Maynard Keynes.

Sin embargo, conforme pasaron los años, en el interior del sistema capitalista se iban gestando una serie de contradicciones y trastornos económicos que, paulatinamente, se tornaron mayores, y junto con la debilidad de las instituciones del sector público y de sus operaciones, se manifestaron en otra crisis económica estructural, que se gestó para los años Sesenta-Setenta y que desbordó estrepitosamente en la década de los Ochenta, siendo esta crisis, en opinión de varios autores, más grave y cruda que la del 29, al combinar la inflación con la recesión, fenómeno no antes conocido en etapas de crisis. Esta década, por cierto, ha sido llamada "la década perdida" por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), al no haber presentado crecimiento y desarrollo; en efecto, tanto los países capitalistas

desarrollados, como los subdesarrollados, vieron un decrecimiento en su producto interno bruto, reflejándose esto en todos los sectores de la sociedad.

Consecuentemente, al mostrar incapacidad para diagnosticar la crisis, dar recomendaciones para salir de ella, o siquiera darlas para permitir un ajuste a las condiciones macroeconómicas externas, la influencia generalizada del Estado de bienestar y de sus grandes sectores públicos, comenzó seriamente a ponerse en duda, provocándose con ello, que éste entrara en un período de transición, que significó su cabal desmantelamiento en los escenarios económico-político mundiales, para dar paso a uno completamente diferente que rescata la teoría clásica burguesa del siglo XIX: el neoliberalismo.

El neoliberalismo o "nuevo liberalismo", es una corriente política, ideológica y económica, que -en este último punto- se fundamenta en las antiguas teorías económicas de Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que la economía debía regirse por las libres fuerzas del mercado, relegando al Estado a su papel de *laissez faire*, es decir, que éste no intervenga en la economía y que se limite a vigilar que la libre concurrencia de capitales esté garantizada. Así, el neoliberalismo culpa al Estado interventor como causante de la crisis económica y sus efectos, al operar deficiente y desorganizadamente las empresas públicas, que en muchos casos constituyen "elefantes blancos". Propone que para salir de esta crisis, es necesario eliminar por completo la intervención estatal en la economía, dando paso a una

liberación de precios y tarifas, de reglamentos y aranceles, y dejando que todo se regule a través de las leyes de la oferta y la demanda, las cuales -supone- a largo plazo mejorarán el panorama económico, político y social, y producirán -en consecuencia- estabilización al sistema capitalista.

De esta manera, el neoliberalismo, concebido como la salvación del sistema de producción capitalista, penetró fuertemente a las economías de los principales países del mundo y se extendió rápidamente al resto de las demás economías, incluyendo a las socialistas. En este marco, el Estado empezó a depurar sus actividades y a renunciar a muchas de ellas, desreguló, redujo y eliminó impuestos arancelarios, etc., para dar paso a una economía de mercado libre y sin restricciones.

Lo anterior da base a la privatización de las empresas públicas, la cual ha sido llamada también revolución silenciosa, y no es sino la retracción del Estado en la economía. Esta ha tomado en los países gran importancia durante los últimos años, y cada día es más frecuente que denotados economistas hablen de ella en revistas, periódicos u otros medios de comunicación, como "la oleada del futuro". La privatización ha puesto en boga conceptos tales como eficiencia, racionalidad, productividad, competencia y fuerza de mercado, que fortalecen al sector privado y le restan influencia al sector público.

Chile, al igual que otros países (cuando el término no era aún internacionalmente conocido) privatizaron empresas estatales pero sin tener esto mucho significado. Sin embargo, estos

antecedentes y la rica experiencia de Gran Bretaña -que al tomar la delantera en este tema transfirió una tercera parte de los empleados públicos al sector privado, mediante la venta de importantes empresas de propiedad estatal, como la British Telecom-, abrieron el camino a la tendencia actual de la privatización a nivel mundial.

Hoy en día, existen 22 métodos diferentes de privatización, y ésta se ha convertido en estrategia de retracción estatal en muchos gobiernos. Privatizan países tan distintos en cuanto a sistema de producción, cultura, religión y costumbres y tan distantes, como Inglaterra y Togo, Francia y Argentina, Turquía y Perú, Japón y la India, Canadá y Brasil, Rusia y Venezuela, Checoslovaquia y Bangladesh, etc.

En este contexto, México no se ha quedado fuera; motivado el Estado por la pérdida de su misión histórica emanada de la Revolución de 1910 -al caer sus políticas en la infertilidad e irracionalidad-, por la crisis económica, por la crónica situación del sector público, por presiones internas de diversos grupos de la sociedad y por recomendaciones de los organismos financieros internacionales, desde 1982, en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid, se empezaron a replantear los objetivos y las funciones del Estado en cuanto a sus funciones económicas. Para ello, el primer punto a considerar fue el de las empresas públicas, para lo cual se organizó el Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, el cual tuvo por objetivo cuestionar el papel de éstas en el presente y para el futuro.

Asimismo, siguieron algunas modificaciones a artículos constitucionales y la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, lo cual, a fin de cuentas, hizo posible crear un marco adecuado a la libre concurrencia de capitales privados.

Al mismo tiempo, ese año significó un importante partearguas en la vida política, social y económica de México, pues a partir de él, el omnipotente Estado tradicional revolucionario, Estado interventor y paternalista (ya de por sí criticado por "gigante", ineficiente y burócrata) mostró serias pretensiones de renunciar a muchas de las actividades que tenía a su cargo, y en cambio, dar una apertura hacia los capitales privados nacionales y extranjeros, al firmar Miguel de la Madrid una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.

Este ánimo de innovación, que se acentuó cada vez más, permitió crear las condiciones para implementar un programa de privatización, o como se le llamó en un principio, de desincorporación, el cual contempla principalmente cinco procedimientos: venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia. Con esto, fue entonces cuando asistiendo a un Estado Neoliberal, la "magnitud" del Estado empezó a cambiar.

En este orden de hechos, las empresas públicas que se consideran que ya han cumplido con los objetivos para las cuales fueron creadas, las que se duplican en sus funciones con otras, las que operan ineficientemente -causando grandes sangrías al Estado-, las no rentables y las no estratégicas, son motivo de privatización.

La privatización, desde entonces, ocupa un lugar primordial en la agenda económica del gobierno, y sobre todo con Salinas de Gortari, el proceso se acentúa aún más. Así, en diciembre de 1982 el Estado controlaba o intervenía en 1155 entidades públicas o también llamadas entidades paraestatales (empresas públicas, fideicomisos y otros organismos descentralizados), las cuales, para abril de 1991, se habían reducido a 269. Entre las privatizadas se encuentran grandes empresas como Teléfonos de México, la Compañía Minera de Cananea, la fábrica maderera y de papel Atenquique, Aeronaves de México y Mexicana de Aviación, Grupo Dina, entre otras. El actual proceso de retracción estatal muestra la rigurosidad de la privatización, la cual lleva a México a colocarse como el líder mundial en esta materia.

El objeto de esta investigación, es estudiar los antecedentes mundiales de la privatización, discernir sobre sus métodos y argumentos, y sus experiencias en otros países; para después conocer cómo se introduce en México y cómo se desenvuelve.

En el primer capítulo, se estudia al Estado de bienestar, su desarrollo, crisis y extinción, como antecedentes inmediatos al nuevo modelo liberal que nos aborda. Se conceptualizan y establecen las características de la economía mundial contemporánea, así como las bases del surgimiento del Estado Neoliberal, con el propósito de que sirvan de referencia para el tema que ocupa la presente investigación.

En el segundo capítulo, se estudia el panorama general de la privatización, se identifica su concepto, sus formas, sus categorías y los argumentos que le dan sustento a nivel mundial, así como, los obstáculos que se le presentan y las posibles alternativas a su aplicación.

El tercer capítulo, analiza someramente las experiencias de privatización en varios países del mundo, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, las cuales se instalan como puntos esenciales y comparativos para conocer y entender mejor el proceso de privatización de México. De tal manera, el contenido de este capítulo y el de los anteriores, sientan las condiciones objetivas para el surgimiento de la privatización en México.

El cuarto capítulo, examina e identifica las razones externas e internas que motivan la privatización en México, las modificaciones constitucionales y la creación de una nueva ley de entidades paraestatales, las modalidades o tipos que ésta presenta, así como el proceso que siguió en el gobierno de Miguel de la Madrid y sigue, en el de Carlos Salinas de Gortari. Finalmente, se exponen datos, cifras y gráficas de la cantidad de las empresas públicas involucradas en la privatización, desde diciembre de 1982 a abril de 1991, identificando para ello, cuatro etapas, tres con De la Madrid y una con Salinas de Gortari.

Por último, en el quinto capítulo, se destaca la polémica que la privatización ha causado en los círculos sociales, políticos y académicos, opiniones vertidas en favor, en contra

o neutrales haciendo ver sus cualidades y defectos. Asimismo, se consideran los alcances y límites que la privatización tiene en nuestro país, haciendo cuestionamientos tales como: ¿Cuánto tiempo más durará la privatización?, ¿Qué sería óptimo en última instancia para el país, más Estado o más Mercado?, ¿Qué papel juega la eficiencia y la regulación en la privatización?; así también, se discute acerca del actual desmantelamiento o reestructuración del Estado del Bienestar (que ha implicado tener costos sociales altos y otras consecuencias colaterales), la extinción del Estado Empresario y el surgimiento del Estado Neoliberal, que en México tiene ciertas peculiaridades que lo hacen tener un estilo muy especial, por ello se le ha relacionado con el Liberalismo Social: que no es sino un término salinista del neoliberalismo a la mexicana.

En este último capítulo, también se reflexiona acerca de la redefinición del rol del Estado, es decir, el papel que juega ahora de rector y regulador en la vida económica, y el nuevo perfil que debe cumplir en la misión histórica que tiene encomendada por la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Se destaca a la vez, el impacto que la privatización trae consigo en la administración pública y en la empresa estatal.

De esta manera, la importancia del estudio de la privatización en México, radica en el hecho de que a todos, como integrantes de la sociedad, es lo que actualmente nos ocupa; alrededor de ella giran las decisiones más importantes del poder, habiendo una sobreposición del ámbito económico frente al



político y al social. Es así que, los resultados y consecuencias de su aplicación, determinarán nuestro advenimiento como Nación en el Siglo XXI.

**CAPITULO I**

**LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA  
MUNDIAL Y EL SURGIMIENTO DEL  
ESTADO NEOLIBERAL**

## A. CRISIS Y EXTINCION DEL ESTADO INTERVENTOR

### a. El Estado de bienestar

El Estado de bienestar fue la principal fórmula pacificadora para las democracias capitalistas en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, el Estado tuvo la responsabilidad de brindar asistencia y apoyo a los ciudadanos y sobre todo a los de las clases más necesitadas, por lo que se volvió altamente interventor. Con ello logró mitigar la lucha de clases y equilibrar la relación de poder entre trabajo y capital. Sin embargo, este modelo que se desarrolló durante varias décadas, para mediados de los años Setenta, cuando no pudo resolver los problemas estructurales del sistema capitalista de producción, fue objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político, reflejándose una desconfianza generalizada que lo conllevó a su pronta desaparición en el escenario económico y político de las naciones que lo aplicaban.

#### 1. "Welfare State": Keynes

El sistema de economía capitalista de libre mercado, basado en la teoría clásica que tuvo como principales precursores en el campo económico a Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823), y que rigió durante las primeras décadas del presente siglo en las economías de los principales países del

mundo, mostraba deficiencias serias que poco a poco se agudizaban, llegando a su límite de resistencia con la crisis de 1929 y la Gran Depresión de 1930, al generarse desempleo masivo en dos de los países más industrializados del mundo: en Gran Bretaña, 3 millones de trabajadores se quedaron sin empleo, y en Estados Unidos, el índice de desempleo aumentó del 4 al 25%.

Bajo este contexto, el mundo enfrentaba una inminente revolución económica. Por un lado, la teoría clásica mostraba su agotamiento; por el otro, como alternativa de desarrollo, aparecía la teoría keynesiana.

John Maynard Keynes (1883-1946), de origen inglés, dio importantes aportes a la teoría del capitalismo. Trató de dar solución y encauzamiento a las contradicciones macroeconómicas que originaron la Gran Depresión.

Según Keynes, el capitalismo de libre mercado crea dos grandes problemas: el desempleo y la concentración de la riqueza. Con ello se mostró en contra de los postulados de la teoría clásica referentes al "equilibrio natural", guiado por una "mano invisible", los que darían por ende, el ajuste automático y equitativo de las relaciones económicas; "planteó que estos problemas no se resuelven con simples ajustes de mercado, sino que requieren de la participación deliberada del Estado en la economía, lo que trajo como consecuencia el surgimiento del Estado administrador de la demanda (para procurar el pleno

empleo) y el Estado benefactor (para redistribuir el ingreso)". (1)

Como se aprecia, Keynes hace ver que el capitalismo del libre mercado puede tener deficiencias y fallas ocasionando que no se garantice el equilibrio del pleno empleo y justa distribución de la riqueza; así, con su mayor aportación, el llamado "Welfare State" o Estado benefactor, también conocido como de bienestar (interventor) pretende solucionar estas deficiencias, convirtiendo al Estado en planificador y en promotor del desarrollo.

De esta manera, en la gran mayoría de los países capitalistas desarrollados, el Estado instrumentó los lineamientos del "Welfare State", el que se concebía como "un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones". (2)

Cabe apuntar, que el "Welfare State" es parte de la evolución histórica del capitalismo; pues si bien, éste es un conjunto de reformas al sistema capitalista, dichas reformas no tocan sus cimientos económicos; en cambio, lo

---

(1) René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Ediciones Océano y Fondo de Cultura Económica. 1986. p. 14.

(2) Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México, Edición de John Keane, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial. 1991. p. 137.

justifican y lo legitiman ante las mayorías (3) en una época en la cual era sumamente necesario, pues la crisis lo agotaba y ponía en duda.

## **2. Formas históricas del Estado de bienestar**

Cada país, cada región, tiene sus propias características económicas, políticas, culturales y sociales, por ello el Estado de bienestar se manifestó -aunque conservando su esencia y principios- de distinta manera. En Europa se le identificó con la Socialdemocracia; en Estados Unidos con el "New Deal" o Nuevo Trato; y en América Latina se le adoptó y conoció como Populismo, aunque éste -como tal-, tuvo algunos antecedentes en Rusia, Europa y Estados Unidos.

### **A) Socialdemocracia**

Como antecedente se tiene que ya desde fines del siglo XIX se habían mostrado algunos brotes de un Estado interventor, al manifestarse algunas deficiencias del liberalismo económico; estos brotes fueron de poca relevancia en esos años, pero indicaron que algo iba a pasar en un futuro inmediato.

En las primeras décadas del presente siglo, mientras el liberalismo económico seguía en boga, paralelamente se daba

---

(3) Sol Arguedas, *El Estado benefactor, ¿fenómeno cíclico?*. México, Ed. Mundo. 1990. pp. 23-25.

otra forma de concebir las relaciones económicas, políticas y sociales del capitalismo. "Bajo el nombre de **socialdemocracia** fue conformándose en Europa un cuerpo doctrinario político-filosófico y un conjunto de cambios que respondían tanto a posibilidades del movimiento obrero por ganar mejoras en los niveles de vida y en las condiciones de trabajo, como a necesidades de propietarios de permitir reformas saludables cuando se perfilaba la incapacidad de la empresa privada para financiar, por sí sola, la gigantesca infraestructura que para seguir desarrollándose exigían unas fuerzas productivas en ascenso". (4)

Las intervenciones del Estado ya existían, aunque de manera desordenada. Con la Primera Guerra Mundial estas intervenciones se vieron lesionadas pero a la vez cada vez más fortalecidas, ya que el Estado tuvo que regular las economías capitalistas afectadas por la guerra mediante la planeación, que exigía cierto orden para salir adelante.

Esta situación motivó a las clases propietarias a abandonar las filas del liberalismo económico y ocupar las del Estado interventor, el cual se vio fortalecido cuando, debido a la crisis de 1929, entraron en fase de extinción los principios básicos del liberalismo económico.

La Segunda Guerra Mundial dejó a Europa en el desastre y en el desorden económico. A falta de infraestructura y un panorama estable, los capitalistas privados se negaban a invertir

---

(4) *Ibid*, p. 25.

su dinero, por lo que fue necesario que el Estado tomara las riendas de la economía.

Así fue como surgieron durante la primera mitad de este siglo, las condiciones favorables para el arribo al poder de partidos políticos socialdemócratas y para la maduración de la socialdemocracia en sus aspectos políticos, sociales, filosóficos y económicos.

#### **B) New Deal (Nuevo Trato)**

El nacimiento del Estado de bienestar dentro del sistema económico y político de los Estados Unidos fue difícil y lento. La necesidad de la intervención del Estado se dio entre 1880 y 1920, ya que éste fue un periodo de intensa aceleración en su economía, gracias a la rápida industrialización, al aumento de inversiones en capital constante, y a la mano de obra barata suministrada por los trabajadores negros del sur y por los inmigrantes. (5)

Debido al gran aumento de la productividad del trabajo y a la sobreproducción (que en parte fue causante de la crisis de 1929), se produjo una reducción en la tasa de ganancia; en

---

(5) *Ibid.*, p. 31.



este sentido, para evitar y controlar la caída de las ganancias capitalistas, es que el Estado tuvo que intervenir.

Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), electo presidente de los Estados Unidos en 1932, enfrentó la grave crisis económica por medio de un plan de gobierno conocido como el **New Deal** (Nuevo Trato), el cual ponía en práctica y fortalecía ciertos postulados de la teoría keynesiana, como los de la intervención económica e industrial del Estado, principalmente.

El ámbito de acción del New Deal se concentró en tres series de medidas a saber: a) las que tuvieron como objetivo limitar la producción; b) las que tendían a incrementar el consumo; y c) las que trataban de aumentar las inversiones productivas.

Además, el New Deal, como plan de gobierno de un Estado benefactor expandió la inversión al bienestar social, como escuelas, transporte, vivienda, carreteras, puentes, generación de empleos, etc., permitiendo un ascenso en el nivel de vida de los asalariados por un lado, y por el otro, facilitando a los trabajadores -organizados en sindicatos- mayores posibilidades de negociación frente a los capitalistas.

### **C) Populismo**

El **populismo** es un fenómeno que surgió, no sólo en América Latina durante la posguerra; sus antecedentes se remontan al siglo pasado cuando en Rusia, Europa Oriental y Estados Unidos se dieron movimientos sociales de tipo agrario.

El populismo en Rusia floreció durante la segunda mitad del siglo XIX, "sostenía que Rusia podía evitar la fase de desarrollo capitalista y pasar directamente a la edificación del socialismo". (6) Este populismo representó, más que un movimiento político organizado, una variada corriente de pensamiento social-agrario, que respaldado por una "ideología urbana" asumió el punto de vista social de los campesinos pobres que luchaban contra la opresión y la explotación de los dueños de los medios de producción y sobre todo, de los países capitalistas.

Durante la década 1870-1880 la onda populista se propagó, cientos de intelectuales y estudiantes abandonaron las escuelas y universidades y fueron a asentarse en el agro, para después regresar a las ciudades y ya organizados, orientar los intereses de los obreros ciudadanos. A fines de esa década formaron el grupo llamado "la Voluntad del Pueblo" que actuó bajo el terrorismo, logrando así, asesinar al Zar en 1881, con lo que se suscitó la represión hacia este grupo, ocasionándose con ello que el populismo fuera aniquilado.

Europa Oriental, conformada -después de la Primera Guerra Mundial- por Polonia, Rumania, Bulgaria, Yugoslavia, Hungría y Checoslovaquia, también vivió movimientos de tipo populistas. Estas naciones con tradiciones sociales, políticas y religiosas distintas tenían un factor en común: su condición agraria, donde casi toda la población se dedicaba a la agricultura, por lo que,

---

(6) Juan Felipe Leal, *Populismo y Revolución*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Series de Estudios No 75. 1984. p.9.

la esencia del movimiento populista consistió en la formación de partidos políticos campesinos, los cuales se oponían a la industrialización.

El populismo europeo-oriental nació, floreció y murió rápidamente. Durante la década de los Veinte, la crisis y la inestabilidad política de la región aumentaba; así para 1929, cuando la crisis fue mucho más evidente, se culpó de esto a los partidos políticos campesinos que estaban en el poder, propiciándose así sus prontas caídas y desapariciones.

Al otro lado del mundo, el populismo en Estados Unidos -como ideología y como movimiento político- surge de pequeños agricultores, florece entre 1888-1894 y después desaparece rápidamente. Este movimiento se caracterizó por su acentuada oposición a los monopolios y al deterioro de la posición económica y social de la vida campesina.

Por otro lado, "el populismo latinoamericano difiere de sus congéneres ruso, estadounidense y europeo-oriental en el hecho de ser un fenómeno esencialmente urbano, antes que rural; que se produjo en el momento en el que el centro de gravedad de muchas de las economías latinoamericanas tendían a desplazarse de los marcos agrarios al universo urbano-industrial". (7)

Así, el populismo en América Latina, fue abanderado por las nacientes burguesías nacionalistas y fuertemente antiimperialistas, propiciando de hecho la formación del Estado promotor del bienestar social e interventor en la economía.

---

(7) *Ibid.*, p. 56.

En México, al populismo se le podría identificar con Cárdenas, en Brasil con Vargas y en Argentina con Perón. Aunque no fueron idénticas las políticas adoptadas se pueden rescatar algunas semejanzas: "a) el surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernativas relativamente afines; b) la tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que fungió como árbitro en una situación de compromiso; lo que le otorgó una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo situó por encima de la sociedad, en cuanto personificación de la nación en su conjunto; c) la aparición de formas de representación corporativa, que se entreveraron con los modelos de representación ciudadana". (8)

Asimismo, el populismo en México se ve afianzado con el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; con las políticas de bienestar social, con el arraigo de las instituciones de salud, con el énfasis en la educación pública, con el ensanchamiento de la clase media, con el discurso oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social y sobre todo, con la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para supeditar la lucha de clases al desarrollo de las fuerzas productivas del país.

---

(8) *Ibid*, p. 57.

## **b. Desarrollo**

El desarrollo del Estado de bienestar se aprecia en la gestación de la Socialdemocracia, del New Deal y del Populismo, en donde por varias décadas éste se aplicó en las economías capitalistas; prácticamente desde los años Treinta hasta los Setenta y Ochenta según el país.

Fue de hecho el que reordenó y reacomodó las golpeadas economías de los países después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, interviniendo en el área de servicios públicos, en el sector financiero, en la explotación de recursos naturales y no renovables, y en la formación de empresas públicas argumentándose su creación a: la necesidad de proteger los sectores estratégicos para mantener y defender la soberanía nacional; la necesidad de retomar ciertas áreas de la economía donde los inversionistas privados no querían invertir por considerarlas riesgosas; la posibilidad por parte de los gobiernos para conseguir con mayor facilidad los recursos financieros provenientes de los organismos financieros internacionales de crédito, necesarios para desarrollar grandes proyectos; la existencia de fallas en el mercado; a la posibilidad de poder promover políticas industriales más congruentes con los objetivos macroeconómicos del gobierno, etc.

El keynesianismo, cristalizado en distintas formas como las ya vistas, permitió la constitución de un Estado planificador y promotor de la economía, el que en su estructura político-

administrativa reflejaba la satisfacción de las demandas de las distintas clases; la obrera, al replantear sus intereses ganó terreno en lo económico, en lo político y en lo social.

Este Estado planificador se hace cargo "de la gestión directa de la fuerza de trabajo al menos en tres niveles: a) la fijación del marco jurídico y legal de las relaciones de explotación (la jornada laboral, el trabajo infantil, el salario); b) la instauración del salario indirecto (prestaciones sociales) para asegurar la reconstitución de la fuerza de trabajo; y c) la estructuración de la asistencia social para orientarla hacia la reserva de mano de obra". (9)

Cabe resaltar, que el nacionalismo se convirtió en un factor ideológico que propició y fomentó la expansión del Estado.

Así, el Estado benefactor, como ente político, estaba logrando la captación y canalización de los conflictos y las luchas de clases.

De esta manera, la existencia de criterios universalistas inclinados al bienestar social y la aparición de la sociedad de masas, legitimó al Estado y a las decisiones de gobierno, dando al mundo una esperanza de equilibrio en sus relaciones económicas, políticas y sociales.

---

(9) Guillermo Farfán, "Capital, Trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *Testimonios de la crisis del Estado del Bienestar*. México, Editorial Siglo XXI y UNAM, 1984. p. 35.

### **c. Crisis y extinción**

A partir de la crisis económica que llevó a la caída de la tasa general de ganancia de las economías capitalistas occidentales más importantes, a mediados de la década de los Sesenta, el Estado benefactor y la influencia generalizada del gobierno en la vida de la sociedad civil comenzó seriamente a ponerse en duda. Las demandas sociales en ascenso explosivo rebasaron las capacidades económicas y administrativas del Estado. (10) Existía incapacidad para ajustarse a las conmociones externas causadas por los aumentos de los precios, lo cual mostró un grave deterioro en el desempeño macroeconómico. Esta crisis se dio abiertamente a mediados de los años Setenta, agudizándose aún más en la siguiente década.

Esta nueva crisis capitalista puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal, que según la corriente monetarista, éste era el causante primordial de la crisis.

El Estado interventor es criticado por limitar y desincentivar la actividad del empresario privado (elemento muy valioso dentro del sistema de producción capitalista) y por haber intervenido directamente en la economía a través de políticas fiscales y monetarias, creación de empresas públicas, regulaciones en el sistema de precios, control sobre la

---

(10) David Ibarra, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. p. 21.

producción, etc., provocando con ello una combinación de recesión con inflación, nuevo fenómeno en etapas de crisis.

El Estado de bienestar (interventor) a la larga trajo consigo enormes desequilibrios presupuestales y endeudamiento público, ya que, según Guillermo Farfán, de ser sostén de crecimiento económico, los gastos estatales pasaron a ser un estímulo para la búsqueda de ganancias por la vía inflacionaria; asimismo, el Estado actuó sobre una base de "beneficios decrecientes" lo que provocó un amortiguamiento del ritmo de la acumulación y, más adelante, cuando los déficits de ganancias privadas no podían ser compensados, el Estado los resolvió a costa de su propia bancarrota.

Otro ataque al Estado de bienestar lo constituye la naturaleza improductiva de algunos gastos sociales, ya que se adjudica pequeñas industrias, cines, hoteles, casas de fin de semana, entre otros, que no era necesario que el Estado manejara, pues sólo perdía dinero, tiempo y atención en sus quehaceres primordiales. Así, las empresas públicas son altamente criticadas por la aparición y persistencia de los desequilibrios económicos, poniendo de manifiesto sus déficit fiscales y burocracias ineficientes.

Para Claus Offe, "el Estado de bienestar ha llegado a su límite porque los problemas que trataba de resolver han dejado de ser los más relevantes, al mismo tiempo que ha generado otros nuevos y más graves en el nivel de la 'producción-explotación' y de la 'demanda-realización' efectiva, lo cual ha impedido la



readaptación productiva del capitalismo. (...) El Estado del bienestar ha provocado enormes problemas al nivel de la oferta: su política deficitaria crea mayor desempleo que el que pretende resolver; desincentiva el trabajo; encarece el dinero y lo hace escaso; la sobreprotección del trabajador obstaculiza las transformaciones tecnológicas y estructurales; los salarios se vuelven rígidos a la baja y dejan de estar sujetos a las relaciones mercantiles contractuales; se encarece el empleo. Por esta razón (...) la estrategia keynesiana y el Estado del bienestar son responsables de la estanflación y de la falta de respuesta, por parte del empresario, a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancia automática". (11)

Asimismo, Sol Arguedas sostiene que el Estado benefactor se vio expuesto a la crítica, en primer lugar, por la duración e intensidad de la crisis actual, y en segundo lugar, por no demostrar que tenía defensas frente a una crisis mayor de reestructuración, es decir, una crisis que tocara las estructuras capitalistas.

De esta manera, la onda expansionista del Estado keynesiano fue frenándose a medida de que la crisis mundial se hacía más latente, colapsándose cuando ésta se dio abierta y contundentemente. Así, el Estado benefactor, de haber prosperado durante varias décadas claves para el desarrollo del mundo

---

(11) Claus Offe, "Las contradicciones de la democracia capitalista". Cuadernos Políticos, número 34.Oct-dic. 1982. pp. 17-20. Citado por Guillermo Farfán, *op.cit.*, p. 46.

capitalista, entró en una fase de extinción (reestructuración o desmantelamiento), al verse incapaz de solucionar la crisis, en la mayoría de los países que lo venían aplicando.

Alternativamente, "frente a esos cambios de circunstancias y actitudes, poco a poco se perfilaba un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores" (12), que apoyado por organismos financieros internacionales en materia de decisiones sobre estrategia de desarrollo, se convirtió en lo esencial de las políticas económicas. Este nuevo paradigma liberal, favoreció al Estado "mínimo" y a las libres fuerzas del mercado, así como a la acumulación privada de capitales.

## **B. GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL**

### **a. Generalidades**

En el ámbito internacional, las últimas dos décadas han sido de trascendencia histórica; el sistema de producción capitalista se reestructura motivado por una segunda gran crisis económica que lo agobia, después de la del 29; "es el escenario de acontecimientos como la caída del patrón oro, devaluaciones sucesivas en los países desarrollados y atrasados, guerras monetarias, acrecentamiento de los flujos comerciales, desajustes en las balanzas de pagos, déficit fiscal crónico, renovación de los métodos de producción y distribución de mercancías que

---

(12) David Ibarra, *op.cit.* p. 21.

influyen desde luego en la acumulación y multiplicación del capital". (13) Igualmente, se ha dado un rápido desarrollo en la tecnología, que transforma las comunicaciones, los transportes y los procesos productivos, entre otros; ha habido una acelerada internacionalización de los procesos de producción que se integran en grado distinto y con características diversas, motivando que las economías del mundo se organicen en bloques; se han debilitado ideologías, como la del socialismo, mientras que, por otro lado, se reactivan diversos nacionalismos; etc.

Bajo este panorama de inusitados e históricos cambios en todos los sentidos, el capitalismo avanza bajo la sombra de una fuerte y grave crisis económica.

Según René Villarreal, los países industriales presentan una doble crisis: la del desequilibrio económico y la del desequilibrio en la productividad. La primera se traduce en problemas de inflación, poco crecimiento económico, desempleo y desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; la segunda se refiere a la caída y estancamiento en la productividad, que no es sino un fenómeno que tiene que ver con el patrón de acumulación y crecimiento en el largo plazo.

En cambio, para Sol Arguedas, la crisis mundial es una crisis de sobreproducción, que se refleja en la caída de la tasa general de ganancia de los países occidentales más ricos (lo que hace que éstos se preocupen más del cómo explotar mejor a los

---

(13) Ricardo Uvalle Berrones, "Nueva racionalidad del Estado mexicano". México, *Revista del Colegio* número 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Julio de 1990. p. 171.

países tercermundistas), haciéndose indispensable el surgimiento del neoliberalismo como corriente económica, política e ideológica que permita la "intrusión" de capitales extranjeros en estos países en vías de desarrollo.

Bajo este contexto, cabe destacar al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, como defensores de los intereses y del capital financiero de los países desarrollados más ricos del mundo, a decir: Estados Unidos, Canadá, Japón, Inglaterra, Francia, Alemania e Italia.

No está por demás decir que durante los años Setenta, la mayoría de los países implementaron reformas que apuntaban a resolver los problemas inmediatos del escenario financiero y comercial internacional. No obstante, estas reformas resultaron parciales y dirigidas equivocadamente, por lo que, se propició una trayectoria de crecimiento particularmente débil.

Asimismo, de esos años a la actualidad, existe un período caracterizado por agudas dificultades y contradicciones económicas, políticas y sociales; destaca en particular la crisis económica estadounidense, ya que bien o mal, Estados Unidos es el líder del capitalismo mundial y lo que pasa ahí se difunde y repercute rápidamente al resto de las economías occidentales y no occidentales, provocando reacciones distintas, según el país. Así lo expresa Roberto Bouzas al apuntar que Estados Unidos durante la década de los Ochenta "jugó el papel de 'locomotora' del crecimiento económico internacional sobre la base de su

expansión de su demanda interna. Las economías europeas y Japón, por su parte, se beneficiaron de este proceso a través del crecimiento de sus exportaciones, que se transformaron en el principal elemento dinamizador de sus respectivas economías. (...) Sin embargo este crecimiento basado en el dinamismo de la demanda interna norteamericana generó importantes desequilibrios en la economía internacional". (14)

En efecto, Europa y Estados Unidos enfrentaban (y todavía) problemas de equilibrio interno y externo. Esto se aprecia tan sólo al observar que redujeron su tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ya que de 5.0% en la década de los Sesenta pasó a 3.1% en la de los Setenta, mientras que -paralelamente-, la tasa de inflación aumentó. Los índices de desempleo también se elevaron casi en 50%, de 3.5% en el periodo 1962-1972 a 5.7% en el lapso de 1973-1979.

A lo dicho anteriormente, hay que agregar que Japón, considerado milagro económico de oriente, también sufrió descensos en su ritmo de crecimiento y ascensos en la inflación.

De tal forma, y en respuesta a la crisis para intentar solucionarla, es que los gobiernos de los principales países capitalistas del mundo empezaron a fortalecer aún más las políticas neoliberales.

---

(14) Roberto Bouzas, "América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida". En Luciano Tomassini, et. al. "Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos". España, Revista de Economía Política número 13. Junio de 1988. pp. 32-34.

Por otro lado, los países subdesarrollados y en especial los latinoamericanos, mostraron bajo dinamismo económico, pésimas condiciones de vida en gran parte de su población, excesivo desempleo y una débil infraestructura productiva, que revelaba una grave y profunda crisis económica. El decenio pasado, desde el punto de vista del desarrollo, se perdió, en el sentido de que la atención se volcó hacia el arreglo de la deuda, la estabilización, el ajuste, el cambio estructural, la liberalización, etc., y todo ello a costa del desarrollo social; es decir, se descuidó la creación de fuentes de empleo, la redistribución equitativa del ingreso (disminución de la pobreza) y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Además, América Latina ha enfrentado un contexto macroeconómico extremadamente desfavorable, que no le ha permitido crecer, desarrollarse y mejorar en sus condiciones. El panorama adverso se aprecia en tres razones fundamentalmente: "en primer lugar, la fuerte desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía mundial afectó la expansión del comercio global y la evolución de los precios de los principales productos de exportación de la región. En segundo lugar, las tasas de interés alcanzaron registros sin precedentes impactando adversamente las economías latinoamericanas que, en general, exhibían elevados niveles de endeudamiento externo. En tercer lugar, los cambios registrados en los movimientos internacionales de capital contrajeron gansiblemente la disponibilidad de financiamiento

externo, sumergiendo a la región en una profunda crisis de pagos"

(15).

Por lo tanto, se revela para América Latina un contexto económico de extrema inestabilidad e incertidumbre, en el que la crisis repercute con fuerza y altera la naturaleza de los problemas más importantes que estaba ya acostumbrada a enfrentar.

Con base en lo anterior, el Estado se trata de reorganizar y depurar en todos los órdenes, reacomodando patrones de vida y replanteando las relaciones económicas, políticas y sociales; emanando la implementación de políticas neoliberales que implican la liberalización de la economía y la renuncia al Estado de bienestar.

#### **b. Organismos financieros internacionales**

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, en 1944 se llevó a cabo en Bretton Woods, New Hampshire, la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de las Naciones Unidas, de la cual surgieron como resultado, el **Fondo Monetario Internacional (FMI)** y el **Banco Mundial (BM)**.

El objetivo primordial del FMI era intentar dar solución a los cuatro problemas principales del sistema monetario internacional, los cuales aparecen en el artículo I de su Convenio Constitutivo:

---

(15) *Ibid.*, p. 32.

"El problema de la liquidez, el cual se refiere a la necesidad de suministrar suficientes activos de reserva internacional a los diferentes países con objeto de que puedan financiar sus déficits en la balanza de pagos.

El problema del ajuste, referido al tipo de políticas y mecanismos que se deben utilizar para cerrar las brechas externas, y,

El problema de la confianza en los medios de reserva internacional, es decir, la selección de un activo de reserva que además de medio de cambio sea un depósito de valor estable.

Al intentar solucionar los problemas arriba mencionados, surgen las condiciones para resolver un cuarto problema.

El problema de la estabilización, el cual consiste en coadyuvar al crecimiento sostenido del comercio mundial y de los ingresos de los países mediante la estabilización de los precios y de las cantidades de los bienes comerciados internacionalmente". (16)

De este modo, el FMI, con su razón de ser un organismo de cooperación y auxilio a los países que lo necesitaban, funcionó hasta finales de la década de los Setenta; a partir de ese momento, poco a poco cambió su fisonomía y se volvió parcial; ahora, en su transfondo vela por los intereses de los siete países más ricos del mundo antes mencionados.

---

(16) Robert Mandell y Alexander K. Swoboda, "Monetary Problems of the International Economy". The University of Chicago Press. 1969. Citado por René Villarreal, *op.cit.*, pp. 128-129.



Así, el FMI defiende y fomenta el neoliberalismo. Tan sólo hay que enfatizar que en el año de 1981, el director del organismo apuntaba que las tres cuartas partes del financiamiento estaban vinculadas con programas de ajuste económico, siendo que unos años atrás la proporción era de una cuarta parte.

Consecuentemente, el FMI se convierte en un agente económico internacional que aplica políticas monetaristas de ajuste para una economía abierta y un libre mercado, ejerciendo presión sobre los países en vías de desarrollo, los que a falta de recursos, finalmente se supeditan a las políticas de dicho organismo.

El FMI también se ha encargado de acusar al Estado interventor y benefactor, señalándolo como causante de la crisis financiera y económica; por ello, se manifiesta por el cambio del sistema económico, es decir, pasar del intervencionismo estatal al Estado neoliberal o Estado "mínimo".

Bajo el manifiesto anterior, el FMI restringe el crédito y condiciona los préstamos. Cuando un país solicita un préstamo al FMI debe presentar o redactar un documento conocido como **Carta de Intención**, en el que se exponen las políticas: monetaria (programa de reestricción en el crédito y/o alzas en la tasa de interés), fiscal (programa que subraya la reducción del déficit del sector público), cambiaria, comercial, de liberalización de precios y costos relativos. Estas políticas, lo que hacen es disminuir el gasto del sector público, eliminar la acción reguladora por parte del Estado, reducir las tarifas arancelarias, eliminar controles al comercio, restringir y

supervisar los gastos administrativos del gobierno y de las empresas públicas, etc.

Efectivamente, bajo la Carta de Intención, el FMI ejerce presión sobre las economías tercermundistas para que éstas cambien al modo neoliberal; las cuales, finalmente y a falta de recursos, se supeditan a dicho organismo, adoptando las políticas del "nuevo liberalismo".

### c. Deuda pública

La deuda pública, tanto la interna y externa, es una manifestación más de la crisis económica. La deuda se ha agudizado tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados, provocando la crisis de la deuda.

"La referida crisis de la deuda tiene tres períodos fundamentales: el comprendido entre 1967-72, caracterizado por la gran inflación con recesión en los países industrializados; el segundo llamado 'crisis energética', que prevaleció durante el lapso que va de 1973 a 1980, y el que nos ocupa, 1980-1989, conocido como la crisis de la deuda, o crisis financiera internacional...". (17)

En este contexto de hechos, países superavitarios como los europeos y Estados Unidos, a mediados de la década de los

---

(17) Arturo Ortiz Wadgymar, *El fracaso neoliberal en México: 6 años de Fondo Monetario (1982-1988)*. México, Editorial Nuestro Tiempo. 1988. p. 26.

Setenta, comenzaron a presentar problemas en su balanza de pagos, debido tanto a los cuantiosos incrementos en los pagos al exterior por concepto de petróleo (crisis energética) como a la pérdida de competitividad y baja productividad de sus economías. De hecho, Estados Unidos se convirtió en el principal deudor del mundo, compartiendo con Europa para 1980, un déficit en la balanza de cuenta corriente de 51.5 miles de millones de dólares.

Dichos países industrializados buscan solventar sus deudas con la extracción de intereses, que por concepto de préstamos, pagan los países en vías de desarrollo.

Según estudiosos del tema, el endeudamiento de los países subdesarrollados se debe principalmente a dos razones: la primera va relacionada con el auge del petróleo, que trajo consigo excedentes en dinero en las arcas de los bancos transnacionales, los que, con ello, contaron con muchos recursos para prestar, y por ende, endeudar más a los países del tercer mundo; la segunda razón, se produce a raíz de la relativa baja de demanda de materias primas por parte de los países industrializados, afectando los ingresos que por concepto de exportaciones obtenían los países en vías de desarrollo, y por lo tanto, se hacía necesario que éstos contrajeran más deuda, ya que necesitaban de recursos frescos para hacer más inversiones que les permitiera -bajo parámetros optimistas- seguir adelante.

En este orden de ideas, a raíz de la moratoria mexicana de agosto de 1982, se dieron sucesivas crisis de pagos en los países

latinoamericanos (crisis financiera internacional), las cuales agravaron la situación de la deuda pública, provocando una súbita desaparición del financiamiento externo a la región y una baja en la inversión extranjera directa (véase cuadro 1).

Principalmente a partir de ese momento, los préstamos que antes se otorgaban con ciertas facilidades pasaron a ser, además de condicionados, especulativos y cedidos con altas tasas de interés y a cortos plazos para su pago; suscitando con ello, que los países latinoamericanos empeoraran en su actividad económica, su inversión y en los niveles de vida de la población.

#### CUADRO 1

#### FINANCIAMIENTO NETO DEL EXTERIOR A AMERICA LATINA, 1980/1986 (mil millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Financiamiento total...	51,0	70,5	48,5	24,3	21,5	12,3	8,3
- Préstamos netos.....	43,8	62,3	41,2	19,9	16,7	6,6	3,7
Acreedores privados..	(38,0)	(55,9)	(24,7)	(1,9)	(5,0)	(2,6)	(-3,8)
Organismos multilate- rales*.....	(1,0)	(2,5)	(4,3)	(9,7)	(7,7)	(5,0)	(3,3)
Otras fuentes.....	(4,8)	(3,9)	(12,2)	(8,3)	(4,0)	(-1,0)	(4,3)
-Inversión extranjera directa.....	6,1	7,6	6,5	3,8	3,3	3,8	3,6
- Otras entradas de ca- pital.....	1,1	0,7	0,9	0,6	1,5	1,9	1,0

\* Incluye FMI, BIRF Y BID

FUENTE: Roberto Mayorga C., "El financiamiento del desarrollo en América Latina y el papel de las instituciones financieras multilaterales", mimeo, 1987.

REFERENCIA: Roberto Bouzas, *op.cit.*, p. 40.

Consecuente de lo anterior, durante la década de los Ochenta, los ingresos netos de capitales de América Latina disminuyeron bruscamente de 37.6 en 1981 a 14.4 mil millones de dólares en 1987. Es importante también resaltar, el hecho de que ingrese menos capital del que egresa; tan sólo de 1982 a 1987 por concepto de intereses, se pagó al exterior 150 mil millones de dólares, equivalentes aproximadamente al 25% del Producto Bruto Regional (véase cuadro 2). De esta manera, la deuda latinoamericana es exorbitante en la actualidad, sumando más de 700 mil millones de dólares.

Por lo tanto, la deuda pública se ha constituido como uno de los principales y grandes problemas económicos del mundo.

**CUADRO 2**  
**AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA DE RECURSOS**

	Ingresos netos de capitales	pagos netos de utilidades e intereses	Transferencia de recursos
1980	29,7	18,2	11,5
1981	37,6	27,2	10,4
1982	20,4	38,8	-18,4
1983	3,0	34,4	-31,4
1984	9,3	36,3	-27,0
1985	3,3	34,8	-31,5
1986	8,7	30,5	-21,8
1987*	14,4	30,1	-15,7

\* Estimado

FUENTE: CEPAL, Informe preliminar de la economía latinoamericana, 1987.

REFERENCIA: Roberto Bouzas, *op.cit.*, p.41.

## C. EL ESTADO NEOLIBERAL

### a. Antecedentes: el Estado Liberal Clásico del siglo XIX

El Estado Liberal Clásico está fundamentado en el "liberalismo", doctrina a la que contribuyeron distintas ideologías occidentales a lo largo de los siglos, para finalmente identificarse como una corriente de pensamiento filosófico, político y burgués de carácter individualista, que se desarrolló durante el siglo XIX, principalmente en Europa. (19)

El liberalismo económico confiere a las libres fuerzas del mercado y a la decisión individual de las personas, un papel central, al sostener que el Estado no debe oponerse a la acción del capital privado y a la de los individuos (empresarios) por lo que, el Estado pasa a segundo término restringiendo al mínimo sus funciones.

Adam Smith y David Ricardo, baluartes del pensamiento económico clásico liberal, consideraban que las leyes de la economía se regían por fuerzas naturales, obedientes a "leyes divinas" y una "mano invisible" que lleva al "equilibrio natural" con ocupación plena. En otras palabras, cuando aparecen desequilibrios, además de ser transitorios y temporales, provocan "desocupación friccional" que a largo plazo, las "libres fuerzas

---

(19) DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES, vol. II. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Redactado y patrocinado por la U.N.E.S.C.O. 1976. pp. 86-89.

del mercado", a través del mecanismo eficiente de precios que se ajusta automática e instantáneamente a todos los mercados, retornarán a la demanda y oferta a su posición de equilibrio; tanto en el mercado de bienes y servicios, en el monetarismo, como en el de trabajo. Por lo tanto, el mercado se constituye en un mecanismo que autorregula el proceso económico y autocorriges los desequilibrios del capitalismo.

Adam Smith, en su libro *La Causa y Origen de la Riqueza de las Naciones*, escribe: "Ahora bien, como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor (...), ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad (...) sólo piensa en su ganancia propia, pero en este caso como en otros muchos, es conducido por una gran *Mano Invisible* a promover un fin que no entraba en sus intenciones (...) pues al perseguir su propio interés promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en su designio" (19). Por ende, en tanto los individuos generaran riqueza para ellos mismos, lo harían para la nación en su conjunto.

Por otro lado, "en el campo del comercio internacional de mercancías, la teoría clásica es la teoría ricardiana de la

---

(19) Adam Smith, *La Causa y Origen de la Riqueza de las Naciones*. Madrid, Aguilar. 2a edición. 1961. p. 395. Citado por René Villarreal, *op.cit.*, pp. 49-50.

ventaja comparativa. Ricardo mostró, refutando a Adam Smith, que todos los países podrían beneficiarse del comercio, aun aquellos que tuvieran una ventaja absoluta en la producción de todos los bienes. En consecuencia, agregaba, el máximo de bienestar internacional se alcanza con una política de libre comercio, ya que el proteccionismo sólo reduce las 'ganancias del comercio'". (20)

Por lo tanto, el *laissez faire* (\*) -argumentaban los liberales- debe ponderar y ser objetivo de la política económica, para lograr la óptima asignación de los recursos, la garantía de la ocupación plena y la maximización del beneficio de la sociedad.

#### **b. Desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía: surgimiento del Neoliberalismo**

El neoliberalismo no es sino la "nueva" versión del liberalismo clásico que plantea la existencia de un orden económico natural y que implica una toma de posición anti-estatista, ya que, enfatiza que el estado keynesiano cumplió con

---

(20) René Villarreal, *op.cit.*, p. 54.

(\*) El término de *LAISSEZ FAIRE* significa "dejar hacer, dejar pasar", es decir, que el papel del Estado se limite simplemente a vigilar que el derecho a la propiedad y a la libre competencia estén garantizados. Francisco José Díaz Casillas, "Reflexiones, sobre los problemas contemporáneos de administración pública". México, Ma. 1991. p. 2.



su acreditación histórica y social, al verse incapacitado para resolver la crisis estructural del capitalismo. La corriente neoliberal empieza a gestarse a principios de los años Sesenta en Chile; y una década después en Gran Bretaña, para después expandirse por todo el mundo y convertirse en lo puntual de las políticas económicas nacionales.

Se caracteriza también, como una corriente política, ideológica y económica que busca revitalizar las tasas de ganancia, restableciendo las libres fuerzas del mercado, a través de la privatización.

De ahí que, "el neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales a fin de que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre sectores presumiblemente iguales". (21)

Por consiguiente, la corriente Neoliberal propone al Estado las siguientes medidas (22):

- 1) Desestimular la demanda con la disminución del gasto público.
- 2) Contracción y recesión de los mercados.
- 3) Amarre de los salarios en favor del capital.

---

(21) Omar Guerrero, "El Estado majestuoso ante la privatización". México, Revista del colegio número 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Julio de 1990. pp. 150-151.

(22) Ricardo Uvalle Berrones, *op.cit.*, p. 179.

- 4) Predominio de la política monetaria sobre la del desarrollo.
- 5) Ajuste de las monedas via deslizamiento, devaluación y subvaluación.
- 6) Liberación comercial y apertura externa sin restricciones.
- 7) Manejo de tasas de interés para encarecer el dinero y el crédito.
- 8) Reestructuración de las empresas del Estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.
- 9) Disminución de los programas de bienestar social.
- 10) Desestimulación de las actividades industriales.
- 11) Reemplazo de instituciones sociales y políticas no coincidentes con los "postulados de la privatización".
- 12) Aliento a la inversión extranjera.
- 13) Aceleración de los procesos de desregulación legal, administrativa y burocrática.

Antes de concluir este apartado, en términos generales es importante resaltar la **doctrina monetarista**, donde, el ideólogo neoliberal, Milton Friedman, es el máximo exponente. Para los monetaristas, el principal problema del sistema capitalista es la **inflación**, la cual -señalan- es provocada por el exceso en la cantidad de dinero, producto del intervencionismo estatal; en consecuencia -agregan- el Estado debe desaparecer como agente económico, debe volver al **laissez faire**, dando paso al modelo de

libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional.

**c. Fundamentos económicos, políticos e ideológicos del  
Neoliberalismo**

La corriente neoliberal sustenta fundamentos de orden económico, político e ideológico que lo legitiman y le dan razón de ser. Estos se detallan a continuación.

**1. Fundamentos económicos**

Se culpa al Estado del estancamiento económico que sufren muchos países; los fundamentos para refutar la acción estatal radican en el hecho de que el Estado, como participe económico, después de varias décadas de desarrollo, se ve imposibilitado para resolver problemas de mayor índole, que tocan las estructuras del capitalismo; por un lado, se produce la inflación que junto con la recesión, provocan la estanflación, que no permite el crecimiento y desarrollo económico; por otro lado, el sector público se muestra "obeso", con cuentas deficitarias, improductivo y muchas veces ineficiente para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

De esta manera, el sector público obstaculiza la producción, promueve la inflación y propicia una productividad decreciente; aunado a ello, "protege industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva los precios internos; protege la

ineficiencia e impide el progreso tecnológico subsidiando los insumos de diversas industrias y la 'oferta subsidiada destruye la demanda'; impone onerosas e ineficientes regulaciones que en conjunto tienen un efecto sustancial sobre el nivel de precios y la productividad; hace atractivo el desempleo y el ocio al gravar a los que trabajan mientras subsidia a los que no lo hacen; invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más fecunda y eficiente, en aras de un supuesto mayor beneficio social, resultando a menudo contraproducente y, distorsiona los precios del mercado, lo que impide el progreso tecnológico, el aumento de la producción y ocasiona una distribución ineficiente de la misma". (23)

Asimismo, los neoliberales consideran que el intervencionismo estatal ha tenido un efecto negativo para la economía y que las limitaciones, regulaciones y control de precios, llevarán finalmente a la destrucción del sistema de libre empresa, puesto que, al ser perfectamente flexibles los precios y salarios, el Estado no debe establecer ningún tipo de regulación de mercado ni de control de precios, ya que de otra forma, se amenaza con "liquidar dos siglos de progreso económico".

Por otro lado, las empresas públicas, han constituido más una sangría para el erario nacional que un medio para generar nuevos recursos; "con frecuencia se han utilizado como agencias

---

(23) René Villarreal, *op.cit.*, p. 110

de tecnológico y casi universalmente se les ha dotado de un personal excesivo...; tuvieron que sacrificar también los objetivos comerciales, encaminados a hacer dinero a fin de desempeñar ciertas funciones que se consideraban socialmente deseables". (24)

En suma, el activismo económico del Estado, frustra cualquier plan de progreso, porque limita los intereses y aspiraciones individuales de la libre empresa que, en conjunto, "son las únicas que producen el progreso nacional". Se da entonces, la importancia inminente del surgimiento y fortalecimiento del neoliberalismo para acabar con todas esas irregularidades.

## 2. Fundamentos políticos

Los argumentos de orden político también giran en la reducción de la intervención estatal, es decir, que la esfera de actuación del Estado sea limitada, que se dedique a la defensa de la Nación frente a sus enemigos exteriores, a proteger la libertad individual de los ciudadanos, a hacer cumplir los contratos, y a fomentar los mercados competitivos en un ambiente neoliberal.

De esta manera, la función política y legítima del Estado, consiste en el mantenimiento del orden, como "Estado guardián",

---

(24) Elliot Berg, "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático". Washington, D.C., *Perspectivas Económicas*. 1987/4. p. 7.

que vigile y haga algo que el mercado por sí sólo no puede hacer: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego.

La reducción de la intervención del Estado -según los neoliberales- no significa reducción de poder, sino una modificación que deba reencauzarlo hacia la rectoría y su papel de gendarme, para mantenerlo y legitimarlo ante las mayorías, ya que de otra manera, el Estado, como agente participe en lo económico, ante la crisis, aparece como culpable, lo que imposibilita su credibilidad, poniéndolo en tela de juicio y vulnerando su poder.

### **3. Fundamentos ideológicos**

Motivos ideológicos, no lógicos, predominan en las políticas neoliberales. Una serie de ideas enfatiza que con el simple hecho de que desaparezca el Estado Interventor, los problemas e ineficiencias del capitalismo como la estanflación, la caída de la tasa general de ganancia y el desempleo, quedarán resueltos, llegando a alcanzar "el mejor de los mundos posibles".

Los monetaristas afirman que la intervención estatal debe desaparecer para dar paso a un mayor liberalismo económico; ya que, de lo contrario, la prosperidad lograda -gracias al libre mercado- se verá amenazada. Suponen que el Estado es ineficiente, por lo que recomiendan limitar los gastos gubernamentales; recalcan que el sector privado puede destinar los recursos con los que cuenta, a fines más rentables para la

sociedad. Asimismo, suponen que es posible alcanzar la máxima asignación de los recursos mediante el mercado, por lo que, -deducen- es necesario eliminar los controles sobre precios y salarios y quitar regulaciones en todos los campos del desarrollo, inclusive en los de salud y educación.

Ahora bien, el neoliberalismo en la fundamentación ideológica, se apoya en tres aspectos, según René Villarreal: el político, el social y el jurídico. En el político el movimiento de estudios de elección pública (**public choice**); en el social, las teorías del capital humano; y en el jurídico, el movimiento de los derechos de propiedad.

#### A) Public Choice

Conocido en su origen como el "Campo Sin Nombre de la Administración Pública", el movimiento de estudios de elección pública o Public Choice, "pretende ser una respuesta a la crítica ya tradicional sobre las imperfecciones del mercado, situación que dio origen a la economía mixta y a la participación del Estado como corrector de las imperfecciones de mercado y cooperador para que los recursos de la sociedad se utilicen de la manera más eficaz y eficiente desde un punto de vista colectivo". (25)

La teoría del Public Choice se aplica a las suposiciones económicas respecto al comportamiento individual de las

---

(25) René Villarreal, *op.cit.*, p. 459.

actividades del sector público; critica la autoridad jerárquica y propone descentralizar responsabilidades hacia unidades no gubernamentales. Asimismo, la teoría del Public Choice supone que las instituciones deben estar diseñadas para satisfacer las preferencias individuales expresadas como demandas, esta suposición normativa es la base del "individualismo radical". Dentro de este marco establece qué instituciones deben ser eliminadas y cuáles deben rediseñadas para reflejar las demandas con más precisión. (26)

Según Vincent and Elinor Ostrom, el trabajo del Public Choice comienza con una metodología individual en la que el sujeto es usado para fines analíticos. Cuatro suposiciones básicas acerca del comportamiento individual son normalmente hechas:

Primero, se asume que el individuo tiene interés propio y por lo tanto tiene sus propias preferencias;

Segundo, se asume que el individuo actúa en forma racional, y que tiene habilidad para dar justo rango a las posibles soluciones;

Tercero, se asume que el individuo adopta estrategias de maximización, implicando la elección consistente de aquellas alternativas que proporcionen el más alto y neto beneficio según sus propias preferencias;

---

(26) Louise G. White. (George Mason University), "Public Management in Pluralistic Arena". *Public Administration Review*, Vol. 49, No 6. Nov-Dec. 1989. pp. 522-523.



Cuarto, se da por hecho que es de gran importancia el nivel de información que debe tener el individuo que toma decisiones, es decir, información que resalte la posible certeza, riesgo e incertidumbre cuando se toma una decisión. (27)

Este individualismo, provoca un ataque abierto al intervencionismo estatal y a sus conquistas sociales logradas, al afirmar, que la burocracia siempre será menos eficiente que el mercado y que el Estado recibe más recursos de los que entrega. Se enfatiza, que los mercados tienen más capacidad para reflejar las preferencias debido a que existe la competencia en el mercado, y los administradores se ven además obligados a poner más atención a la demanda de sus actividades.

En este orden de ideas, un importante grupo de teóricos de elección pública, asociados con James Buchanan y la llamada "Escuela de Virginia", construyeron sobre los primeros argumentos del profesor de la Universidad de Chicago Ronald Coase, que no necesariamente debe pasar uno al gobierno siempre que las instituciones de mercado dejen de funcionar, ya que el gobierno a menudo no funciona mejor. Las instituciones políticas no logran traducir bien las demandas en políticas públicas y conllevan a costosas erogaciones de tiempo y energía. (28)

---

(27) Ostrom Vincent and Ostrom Elinor (Indiana University). "Public Choice: A different approach to the study of Public Administration". *Developments in Research, FAR*. Vol. 31, March-April 1971. p. 205.

(28) *Ibid*, p. 524.

Se observa así el papel trascendental que tiene el Public Choice, pues éste revoluciona la concepción de las ciencias de la administración pública, política y economía, bajo la ideología del "nuevo liberalismo".

#### **B) Teorías del Capital Humano**

Las teorías del capital humano "comprenden una gran variedad de teorías que extienden el paradigma del homo oeconomicus, a cuestiones sociales más complejas que el simple consumo o la producción de un bien. La obra más sobresaliente de esta escuela de pensamiento es **Human Capital: a theoretical and empirical analysis** (Capital Humano, un análisis teórico y empírico), de Gary Becker, profesor de la Universidad de Chicago. En conjunto, se intenta constituir en ella el fundamento de una 'nueva sociología racional' y es la extensión del paradigma neoliberal a esta rama de las ciencias sociales". (29)

#### **C) Teoría de los Derechos de Propiedad**

Estudiada en los últimos años, la teoría de los derechos de propiedad, señala que las forma de propiedad privada, engendrará diferentes incentivos económicos, y por ende, diversos resultados económicos.

---

(29) *Ibid.*, p. 458.

En otras palabras, la propiedad privada, por ser privada, produce mejor, ya que todo lo que se saque de ahí será beneficio directo para el dueño, por lo que él se encargará de supervisar el buen funcionamiento de sus empresas, vigilando el desempeño íntegro de sus empleados. Así, al haber más ganancias, los sueldos serán mayores, por lo que los directores y empleados "se ven alentados a no ignorar sus responsabilidades o a comportarse de manera contraproducente al aumento del valor actual de la empresa" (30); cuestión contraria en las empresas públicas o estatales, donde el costo de la indiferencia es relativamente bajo; los directores no son responsables de los costos de sus decisiones, ni se benefician por un comportamiento eficiente; no se ven alentados, a causa de los bajos salarios, a cuidar y vigilar el comportamiento eficiente de los empleados, quienes piden gratificaciones relacionadas con el trabajo, que aumentan los costos de producción y le restan atención a las demandas del consumidor; resultando de todo ello, un actuar burócrata ineficiente.

De esta manera, los derechos de propiedad privados crean el marco de estímulos para que exista un comportamiento eficiente. Ya decía Adam Smith: "no hay personajes más contradictorios que los del comerciante y el soberano", Smith quería decir que la gestión pública podría ser negligente y derrochadora, por el

---

(30) Steve H. Hanke, "La necesidad de los derechos de propiedad". En Steve H. Hanke (compilador), *Privatización y desarrollo*. México, Editorial Trillas. Enero de 1991. p. 55.

hecho de que las tierras públicas, en ese entonces, producían el 25% de lo que las tierras privadas.

"Desde el punto de vista teórico, la empresa privada, que se basa en los derechos de propiedad privada, tiende a ser más eficiente que la empresa pública. Hay considerables pruebas empíricas que apoyan tal conclusión. Por ejemplo, la 'regla burocrática de dos' declara que el costo en la empresa pública para producir una cantidad y calidad de producto y servicios será el doble que el de la empresa privada. Es decir, como regla general la privatización de una empresa pública reducirá a la mitad los gastos". (31)

Desde esta óptica, se pone en relieve el carácter benéfico de la propiedad para la sociedad en su conjunto, y se "justifica el surgimiento histórico de los derechos de propiedad como del Estado, cuyo papel primordial es custodiar esos derechos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas entre individuos". (32)

Para concluir, cabe destacar que Ronald Coase ganó el Premio Nobel de Economía 1991, justamente por aportar a la teoría económica conceptos sobre los derechos de propiedad, entre otros puntos, que abrieron la puerta a muchas explicaciones.

---

(31) *Ibid*, pp. 55-56.

(32) René Villarreal, *op.cit.*, p. 458.

## **CAPITULO II**

### **PREAMBULO DE LA PRIVATIZACION**

## A. PANORAMA GENERAL DE LA PRIVATIZACION

Durante la posguerra y sobre todo en los años Sesenta, se experimentó en casi todo el mundo, una expansión del sector público y las paraestatales, sin embargo, con la crisis del capitalismo, ya mencionada anteriormente, las empresas estatales que tanta expectativa guardaban, en lugar de generar nuevos recursos, agotaron presupuestos, por lo que se evidenció su notable fracaso.

A raíz de ello, se replanteó y de hecho cambió el papel que desempeñan el Estado y el mercado dentro de las economías nacionales, dando pie, en numerosos países, a que las estrategias de desarrollo que exigían un sector público grande, quedaran desplazadas por estrategias neoliberales que vogan por la privatización.

### a. Concepto de privatización

Hace algunos años el concepto "privatización" no era parte de ningún léxico político o económico. Sin embargo, con el auge del neoliberalismo y la universalidad del proceso de desincorporación de empresas públicas en Estados capitalistas y no capitalistas, pronto fue objetivo primordial de las políticas económicas nacionales, con lo que ahora, la palabra privatización se halla en diccionarios comunes y corrientes, siendo frecuente,

que periódicos y revistas presenten artículos donde conocidos economistas hablen de ella como la "oleada del futuro".

A principios de 1986, en Washington D.C., la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) celebró, hasta ese momento, la más grande conferencia que se haya realizado en el mundo dedicada a la privatización. A ella asistieron representantes de 46 naciones de las cuales, 42 eran de países en vías de desarrollo, casi 500 forjadores de políticas, representantes empresariales, economistas y expertos técnicos se reunieron para discutir los distintos aspectos de la privatización. (1)

También llamada "revolución silenciosa", la privatización es tema de discusión y aplicación en todas partes, a decir, de Omar Guerrero, "no hay país que no esté privatizando ni país que no aspire a hacerlo". Igualmente privatizan la Gran Bretaña que la India, Francia que Turquía, Alemania que Argentina, Canadá que el Togo, Bangladesh que Brasil, Estados Unidos que Tanzania, etc. "Los profesantes de la privatización arguyen una multitud de factores de deficiencia, desorganización y deterioro de los países, principalmente los subdesarrollados, cuyas empresas públicas son consideradas similes de 'elefantes blancos' y han

---

(1) Elliot Berg, "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático", Washington, D.C., *Perspectivas Económicas*. 1987/4. p. 6.

sido asidero y negocio de políticos en desgracia y camarillas corruptas".(2)

Aunado a lo anterior, "la naturaleza global de la privatización es el reconocimiento tácito de que el estatismo y el socialismo han conducido al estancamiento. La privatización ofrece la promesa de elevar los niveles de vida introduciendo una competencia que producirá eficiencia, abatimiento de costos y mejores servicios".(3) En este sentido, el término de privatización se emplea comúnmente para denotar el cambio de actividades estatales a particulares.

Así entonces, el concepto de privatización encierra una variedad de significados y su universalidad dificulta su especificidad; sin embargo, la esencia es la misma; así lo dejan ver las interpretaciones de diversos estudiosos y concedores del tema.

Seguindo a los especialistas David Steel y David Heald, "casi todas las políticas destinadas a reducir la escala o limitar la magnitud del sector público o a fomentar el suministro privado de servicios que anteriormente habían sido provistos por el sector público, se definen ahora como privatización".(4) Para

---

(2) Omar Guerrero, "Privatización de la Administración Pública". Madrid, Revista Internacional de Ciencias Administrativas número 1, Instituto Nacional de Administración Pública. Volumen 57. Marzo de 1990. p. 223.

(3) Randall Fitzgerald, "La revolución de la privatización". Washington, D.C., Perspectivas Económicas. 1987/2. p. 40.

(4) David Steel y David Heald, "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico 1979-83". En Horacio Boneo (editor), Privatización: del dicho al hecho, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial. 1985. p. 299.



Steve Hanke, la privatización "es la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado".(5) Walravens nos dice que la privatización "es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de las manos del gobierno". (6)

Grosso modo, como una reflexión que engloba el elemento principal de la privatización, en particular, la del retiro del Estado de la economía, está la de Omar Guerrero; para él, la privatización "es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado".(7)

## **b. Formas de privatización**

En el mundo existen alrededor de 22 métodos de privatización, con los cuales los gobiernos han desestimulado su participación económica. Dichos métodos varían de país a país, dependiendo de las características económicas y políticas de cada uno. Para efectos de esta investigación, se han elegido tres

---

(5) Steve H. Hanke, "Introducción". En Steve H. Hanke (compilador), *Privatización y Desarrollo*, México, Editorial Trillas. Enero de 1991. p. 16.

(6) A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas". México, *Empresa Pública número 1*, Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo, Instituto Nacional de Administración Pública, Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Volumen 2. Julio de 1986. p. 81.

(7) Omar Guerrero, *op.cit.*, p. 226.

formas de privatización: total, parcial y simulada, que en general engloban los distintos métodos conocidos.

### **1. Privatización Total**

Esta forma incluye la desincorporación de bienes del Estado, por medio de la venta u otro medio, al sector privado; en otras palabras, es la transferencia total de propiedad y control de los activos estatales a los inversionistas privados.

Este modo de privatización es el más estricto, pues enajena las empresas y participaciones públicas en forma total, incluso, es el que más se identifica con las políticas neoliberales de varios países. Afecta empresas públicas de toda índole, es decir, las no rentables y hasta las sí rentables.

### **2. Privatización Parcial**

La forma parcial de privatización, es la combinación de la propiedad del Estado sobre empresas o instituciones y la transferencia o concesión de algunos servicios y funciones específicas al sector privado.

Asimismo, se relaciona con la llamada "privatización silenciosa", donde el objetivo primordial es incentivar la provisión privada de bienes y servicios, es decir, sin dejar de ser empresa controlada por el Estado, enajenar algunos activos, como por ejemplo, el servicio de recolección de basura.

Estas contrataciones externas o franquicias pueden ayudar a elevar el nivel de productividad y alivianar la capacidad de respuesta del sector público.

### **3. Privatización Simulada**

Esta forma, no implica la venta total o parcial de los activos estatales a manos privadas; se da cuando se imponen criterios de desempeño de tipo privado a las empresas del Estado. De ahí que, una empresa estatal funciona como si fuera privada, utilizando incentivos y métodos de trabajo similares a los privados.

Dicho de otro modo, se privatiza la gestión y se adopta un marco jurídico con criterios precisos de evaluación y sistemas de control utilizados por las empresas privadas, esperando con ello, una mejora y un incremento en la eficiencia de la empresa.

#### **c. Proceso de privatización**

Debido al gran número de particularidades que representa cada empresa a enajenar, es necesario que se trate cada una por separado, por lo que el proceso de privatización no resulta fácil.

Durante el proceso es indispensable que se tome en cuenta: el precio mínimo de venta; el tiempo adecuado para que se efectúe la desincorporación; la naturaleza del mercado o de los mercados

donde opera, es decir, si es monopolista, competitivo, etc.; el porcentaje del capital que se piensa transferir al sector privado, es decir, si será venta total, parcial mayoritaria o minoritaria, etc.; la nueva distribución de capital en porcentajes para los interesados tanto nacionales como extranjeros; el papel que debe buscar conservar el Estado para regular las actividades de las entidades; el impacto que pueda tener la venta de empresas en su medio ambiente externo (clientes, proveedores, socios y competidores), e interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad); etc. (8)

Los factores económicos antes mencionados, deben ser evaluados y ponderados por los gobiernos que privatizan, para que, previendo las consecuencias sociales, políticas y económicas, el proceso de privatización se dé sin problemas y sea un éxito.

Paralelo al proceso estricto de privatización, se manifiesta la llamada "privatización silenciosa", que implica la renuncia a gobernar. Esta evidencia dos modelos dentro de sí misma a seguir: la depuración directa y la transición gradual.

"Por depuración directa entendemos al debilitamiento paulatino de la posición de servicios y oficinas gubernamentales. Los siguientes factores están implicados concretamente:

---

(8) Alejandro Valenzuela del Río, "El proceso de privatización: reflexiones y experiencias". Banco de México: Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, Docto. No. 41. Diciembre de 1988. p. 5.

- la reducción de los segmentos del mercado de servicios y oficinas gubernamentales, sin brindar la oportunidad a estos organismos para captar nuevos mercados;

- el debilitamiento de la organización por medio de la transferencia de segmentos de tareas, subinversión, congelamiento del personal y la realización de grandes ahorros;

- el creciente sometimiento a la competencia de servicios y oficinas gubernamentales, sin brindarles la oportunidad de reaccionar en forma eficiente y flexible ante esta competencia.

La transición gradual tiene dos formas principales:

- Al transferir segmentos de tareas y traer personal y material del sector privado se avanza hacia la transferencia real del total de actividades, sin que el gobierno confronte consecuencias drásticas para su personal o la destrucción del capital.

- La administración de una parte de la organización gubernamental recibe una influencia menos directa de los administradores políticos". (9)

En este orden de ideas, no podríamos dejar este apartado sin antes mencionar que también existe la **privatización pasiva, paralela y progresiva**. La pasiva se da cuando el gobierno renuncia a aprovechar oportunidades para iniciarse en actividades nuevas. Por su lado, la paralela se da en aquellas situaciones en la que la privatización de ciertas actividades causa directa o indirectamente la privatización de otras. La progresiva, en

---

(9) A. Walravens, *op.cit.*, pp. 81-82.

cambio, se da cuando el gobierno interpreta la legislación en su contra, es decir, en contra de sus propios servicios y empresas, y, por el contrario, en ventaja del sector privado.

#### **d. Categorías de Retracción Estatal**

Hasta aquí se ha visto de forma general a la privatización, sin embargo, ésta se relaciona con otras categorías, distintas entre sí, pero que tienen el mismo fin: la retracción del Estado en la economía.

##### **1. Desincorporación**

Esta específica categoría, que sirve para explicar la privatización, sencillamente, es la venta del capital social de una empresa estatal. Dicha enajenación puede ser el traspaso o venta de los activos a manos privadas, o simplemente puede desaparecer por medio de la liquidación; o bien puede fusionarse con capitales privados, convirtiéndose en empresa de participación mixta.

##### **2. Liberalización**

Otra categoría entremezclada con los procesos privatizantes, es la liberalización, la cual "se refiere a la exención de actividades que estuvieron sometidas a políticas ajenas a la

libre concurrencia y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor". (10)

Consecuentemente, la liberalización provocó la supresión de monopolios públicos y privados, y por lo tanto, -enfatisa Omar Guerrero- se le confundió con la "supresión de controles legales y administrativos que configuran el marco de regulación de actividades económicas, tales como la fijación de impuestos, las cuestiones sanitarias y los derechos de marcas y patentes, entre otros". (11)

Pero es cierto que -según algunos analistas- sólo puede esperarse la privatización si ésta va acompañada de políticas de liberalización para eliminar todas las restricciones del mercado. En efecto, la privatización avanza con éxito cuando está acompañada de la liberalización, y viceversa.

### **3. Desregulación, Desreglamentación**

Estos términos están asociados y se usan indistintamente; como su nombre lo dice, es eliminar o reducir leyes y reglamentos, para que las políticas neoliberales puedan entrar a las economías nacionales con más facilidad.

---

(10) Omar Guerrero, *op.cit.*, p. 227.

(11) *Ibidem.*

La desregulación o desreglamentación significa según Omar Guerrero, "la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, aquéllas de orden mercantil, cuya naturaleza parece preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada". (12) Del mismo modo, para Jorge Ruiz Dueñas, desreglamentar significa "eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral". (13)

Al parecer, en Estados Unidos, la desregulación ha surtido efecto positivo, pues, recientemente se han hecho estudios que muestran que ésta ha redundado en menores costos, mayor demanda y nuevas oportunidades para los productores y consumidores en las actividades que antes estaban reguladas. Asimismo, la desregulación ha permitido que la competencia funcione mejor.

Por otro lado, es un error que a la desreglamentación se le confunda, con relativa y preocupante frecuencia, con procesos desburocratizadores, tales como las simplificaciones y reformas administrativas, ya que éstos, si bien implican derogaciones y abrogaciones de reglamentos, no pretenden bajo ninguna circunstancia abatir completamente normas protectoras.

---

(12) *Ibid.*, pp. 228-229.

(13) Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa Pública: elementos para el examen comparado*. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. pp. 352-353.



#### 4. Contratación

Generalmente, la contratación se refiere a la concesión o delegación de ciertos servicios y funciones públicas a empresarios privados. La contratación es muy usada en la forma de privatización parcial. De hecho, es puesta en práctica en nuestro país y más en los Estados Unidos, donde ésta ha adquirido gran importancia al convertirse en lo puntual del proceso de privatización.

#### 5. Redimensionamiento

Inspirada también en el neoliberalismo, esta categoría suele ser relacionada con el "tamaño" del Estado, acusándolo de "obeso" y "gigante". El redimensionamiento parece significar una reducción estatal, pero no necesariamente lo es, y cuando se entiende como tal se cae en error; ya que, -recalca Omar Guerrero- "también puede inferir cambio en la disposición de la magnitud de un conjunto, no su disminución"; por el contrario -continúa-, "el redimensionamiento es una categoría concreta, especialmente referida a los programas gubernamentales de la modernización de la industria, también conocidos como 'reconversión industrial'". (14)

Es decir, redimensionamiento no significa reducción, pero sí un cambio en la disposición de la magnitud de un conjunto, o

---

(14) Omar Guerrero, *op.cit.*, p. 229.

sea, un cambio de forma, no de tamaño. En este sentido, invocando a la privatización, la redimensión del sector público no supone necesariamente la transferencia de sus entidades al mercado, aunque claro está, no se descarta dicha posibilidad.

## **B. ARGUMENTOS EN PRO, OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS DE LA PRIVATIZACION**

Se dice que la privatización puede reemplazar a las empresas estatales ineficaces y deficitarias, por plantas industriales más modernas que respondan a las necesidades del consumidor y mitiguen las presiones económicas del gobierno. Asimismo, que la privatización ha tenido éxito porque se dirige a la iniciativa privada, "elemento central de la actividad económica", aumenta la producción, mejora la calidad de bienes y servicios, abate la caída de la tasa de ganancia, reduce costos unitarios y mejora la eficiencia del proceso de producción.

Es cierto, como se acaba de señalar, que la privatización maneja argumentos en su favor, no obstante, se le presentan obstáculos de diferente índole que le hacen buscar alternativas. En las siguientes páginas se verá esto con más detalle.

### **a. Argumentos en pro de la privatización**

Resulta evidente que la privatización maneja varios argumentos en su merced, los cuales para efecto de su

comprensión, se enlistan de la siguiente manera: macroeconómicos, microeconómicos, laborales y políticos.

### **1. Argumentos Macroeconómicos**

Según los profesantes de la privatización, el crecimiento indiscriminado del sector público, es responsable de sus déficits y consiguientes problemas económicos, incluyendo el endeudamiento externo, lo que denota al Estado como un mal administrador. Por ello se dice, que la situación mejoraría si las empresas estatales fueran transferidas a manos privadas, pues el mercado ofrece incentivos para alcanzar la eficiencia productiva y distributiva.

De esta manera, existen motivos prácticos para fundamentar las argumentaciones macroeconómicas que sugieren la privatización del sector público, y en sí de sus entidades (15) como a continuación se enlistan:

Ingresos inmediatos en efectivo. Hoy, muchos gobiernos tienen déficit presupuestario. La venta de empresas estatales o activos estatales es una opción más plausible que aumentar impuestos o contraer más deuda.

---

(15) Ted M. Ohashi, "La venta de empresas paraestatales". En Hanke, op.cit., pp. 103-104.

Divisas inmediatas. Algunos gobiernos padecen de una falta de divisas; la venta de paraestatales puede ser una solución a este problema.

Ingresos futuros en efectivo. Los futuros ingresos de impuestos o la creación de empleos productivos, justifican la enajenación de las paraestatales cuando éstas ya no son rentables.

Pagar una deuda externa. A menudo la reestructuración y/o refinanciamiento de obligaciones externas aumenta la deuda y la aplaza más a futuro. En tales casos, el capital de la venta de paraestatales o activos gubernamentales puede pagar la deuda.

Estímulo del desarrollo industrial. La privatización de la tierra, derechos minerales, de una planta ociosa u otros activos del gobierno puede estimular el desarrollo industrial.

Estímulo de inversiones extranjeras. Con los mecanismos activos es posible aumentar el desarrollo mediante la participación extranjera. Esto tendrá bastante éxito cuando la tecnología o experiencia del extranjero reciba prioridad (...). La aplicación razonable del proceso legislativo garantiza que, sin ser dueño, el control básico recaiga en el país anfitrión.

Desarrollo de mercados de capital. Como parte íntegra de un plan a largo plazo que desarrolla mercados de capital doméstico, la privatización estimula la ampliación y formación del empresario y permite al gobierno mantener cierto control sobre el ritmo de desarrollo.

De esta manera, afirma Peter McPherson, "los países que se apoyan en las libres fuerzas del mercado para impulsar sus sistemas económicos, han tenido un crecimiento más rápido que los países con economías planificadas, dirigidas y controladas por el Estado". (16)

## 2. Argumentos Microeconómicos

Con respecto a las razones microeconómicas, "se señala que las empresas públicas no son eficientes asignadoras de recursos debido a la demasia de trabajadores, sostenidos por cuestiones políticas, la inestabilidad y falta de capacitación de sus administradores, bajo control de costos, políticas de precios rezagados, baja e inoportuna penetración en los mercados, y mal servicio a los usuarios" (17). Además, en su mayoría, carecen de infraestructura y de plantas modernas; dependen del crédito interno y externo; son deficitarias fiscales permanentes y gravan como resultado, los fondos presupuestales del erario, convirtiéndose en una carga económica para la nación, probablemente de mucho mayor peso, que los beneficios políticos y sociales que puedan llegar a proporcionar.

---

(16) Peter M. McPherson, "Qué ofrece la privatización?". En Hanke, *op. cit.*, p. 27.

(17) Marcela Torres, et.al., "La privatización en los países en vías de desarrollo". México, Ms. p. 5.

En este contexto, puede que sean útiles algunos ejemplos de las empresas estatales argentinas en 1986. "El sistema ferroviario nacional pierde aproximadamente 3 millones de dólares al día; el mantenimiento es pésimo y el servicio peor. La compañía de aviación estatal pierde 900,000 dólares al día, y tiene el doble de empleados por avión que las compañías privadas. (...) El déficit bruto de las empresas estatales en 1985 alcanzó el 2.7% del PNB y el 75% del déficit presupuestario. Eso hubiera pagado más de la mitad del servicio de la deuda externa del país, de 50 mil millones de dólares". (10)

Por consiguiente, se dice que la privatización aumenta la eficiencia económica de las empresas, trayendo consigo la competencia, que implica productos y servicios de mayor calidad a menores precios, manteniéndolos sensibles a las necesidades y demandas del consumidor, por un lado; y por el otro, que la privatización permite al gobierno reducir su déficit, mediante la eliminación de costosos subsidios que mantienen numerosas empresas ineficientes, así como a través de los ingresos provenientes de sus ventas.

### 3. Argumentos Laborales

El Estado de bienestar y las relaciones corporativistas conllevaron a las empresas públicas, a la formación de poderosos

---

(10) Manuel Tancoira, "La privatización como política". En Hanke, *op.cit.*, p. 62.

sindicatos de trabajadores y de políticas salariales y laborales, muchas veces irreales e inflexibles, que sólo impidieron el desarrollo y crecimiento de las mismas.

Así, mediante la privatización -enfatan los neoliberales- se pueden lograr políticas laborales más congruentes con las posibilidades reales de cada empresa, permitiendo crear más empleo y oportunidades a largo plazo, salarios más altos, en un ambiente de una economía abierta y competitiva.

De igual manera, el cambio de propietario afectará la estructura de los derechos de propiedad (vistos anteriormente) y, por consiguiente, se esperará mayor eficiencia y rendimiento laboral por parte de los gerentes y trabajadores, quienes en algunos casos podrán ser dueños de una parte de la empresa, a través de acciones colocadas en los mercados de valores, es decir, del llamado **capitalismo popular** (\*) que tan excelentes resultados dio en la Gran Bretaña.

#### 4. Argumentos Políticos

Finalmente, como argumentos en pro de la privatización, también se encuentran los políticos que, según los principios

---

(\*) Prolijamente, el **capitalismo popular** se da cuando "el gobierno vende las empresas en ofertas públicas a un amplio grupo de accionistas individuales. El grupo incluye a los oponentes potenciales de la privatización, por ejemplo, los directores y empleados actuales de las firmas nacionalizadas y a los usuarios del producto de la empresa nacionalizada. Así, estos accionistas se interesan personalmente y participan en la venta, y por ende, son la base de un poderoso grupo político que apoyará futuros programas de privatización y que se opone a la renacionalización". Steve H. Hanke, "Hacia un capitalismo popular". En Hanke, *op.cit.*, p. 209.

neoliberales, "la empresa pública es una clara manifestación de un movimiento al socialismo y autoritarismo". Además, la empresa estatal no puede desempeñarse adecuadamente porque los políticos interfieren en sus lineamientos económicos, y muchas veces se responde más a otro tipo de intereses, que los de la rentabilidad económica y eficiencia productiva y distributiva, por lo que, como consecuencia, dichas empresas se convierten en deficitarias presupuestales.

Por ello, es necesario que las empresas se retiren de la propiedad pública y pasen a la privada, lo que traería como consecuencia resultados positivos en varios sentidos: el gobierno suspendería el respaldo financiero a tales empresas; se eliminaría la ineficiencia; y, sobre todo, a través del capitalismo popular, el Estado y el gobierno se verían legitimados en el proceso de privatización.

#### **b. Obstáculos a la privatización**

La privatización no es tarea fácil, ya que hay muchas empresas por vender y el proceso se hace lento y tedioso, además, en cuanto a la estructura financiera de capital, si ésta no es adecuada, se pueden presentar obstáculos de tipo económico, sobre todo si se trata de un país subdesarrollado. De igual manera, como significa un estrato nuevo, el temor a la opción y a la responsabilidad, puede producir un aferramiento aún mayor al



gobierno presentándose otros obstáculos de tipo políticos, ideológicos y jurídicos.

### 1. Obstáculos Económicos

En primera instancia, se destaca la inexistencia o inadecuación de los mercados de capital en los países en vías de desarrollo, cuando las ventas de empresas públicas son pequeñas o medianas, no hay tanto problema, pero cuando se trata de ventas grandes, la lista de los compradores potenciales se limita. Esto es reflejo de la falta de grandes capitales en las naciones subdesarrolladas y de la implicación que dicha venta tendría para los capitales extranjeros en un marco no adecuado para el mercado de capital. En cambio, las ventas en países desarrollados son más fáciles porque cuentan con un mercado de capitales muy favorable.

Por otro lado, la valuación de las empresas a venderse es un problema complejo, porque si existe un contexto económico con inflación, el valor real de la empresa puede ser dudoso, y si ésta es deficitaria y con rezagos tecnológicos, implica que el comprador potencial no tenga incentivos para adquirirla, siendo necesario que el vendedor ofrezca ciertas facilidades o descuentos para su compra, y este hecho, que le resulta negativo al vendedor, no le es grato. En otras palabras, existe un "riesgo técnico" involucrado en la operación, ya que en "cuanto mayor sean las dimensiones de la empresa, mayor su complejidad y menos la confiabilidad de la información en la que la valuación se

basa, y mayor será el factor de descuento aplicado por el comprador potencial". (19)

## 2. Obstáculos Políticos

Es importante considerar los obstáculos políticos a la privatización, porque de ellos depende en mucho, que el proceso se dé abiertamente o no. Por ejemplo, en los países en vías de desarrollo, el proceso de privatización se ha tornado difícil porque se ha encontrado poco apoyo político. Así, en países como Brasil, Argentina o Turquía, los militares se oponen a la privatización; en otros países, son los grupos políticos de oposición y/o intelectuales, los que se niegan a aceptarla.

Dentro del proceso compra-venta, existe un "riesgo político" en cuanto exista un panorama no estable en el que puedan llegar otros grupos políticos al poder y se opongan a la privatización, argumentando que ésta incrementará la concentración de la riqueza y los monopolios privados, en la medida de que los adquirientes son ya grupos poderosos, por lo que, la distribución del ingreso empeorará y la legitimación del gobierno se verá afectada.

De hecho, el "capitalismo popular" queda abatido al señalar que en la mayoría de los casos, las acciones de las empresas vendidas en el mercado de valores, no son adquiridas por cualquier ciudadano o empleado, sino por un número pequeño de

---

(19) Horacio Boneo, "Privatización: ideología y praxis". En Boneo, *op.cit.*, p. 46.

inversionistas con capital. De esta manera, los oponentes a la privatización pueden considerar la renacionalización de las empresas sin compensaciones adecuadas, en ese caso el comprador potencial también descontará el riesgo del precio. En ocasiones, estos descuentos o compensaciones, los compradores los tratarán de cobrar con ciertas concesiones y garantías que implican posiciones políticas y económicas difíciles de negociar. Después de todo, cabe agregar, que "mientras mayor sea la empresa y más esencial su área de actividades, mayor será el riesgo político de la operación". (20)

Por otro lado, se manifiesta un amplio grupo de interesados en mantener la empresa bajo control estatal, algunos de estos grupos son los gerentes que ante la incertidumbre del cambio podrían ver sus intereses afectados, o bien podrían ser reemplazados; otros son los empleados, quienes temen ser despedidos a causa de una reducción de personal; otros son los dirigentes sindicales, los que por razones de conveniencia, prefieren tener de interlocutor para las negociaciones laborales al gobierno; otros son los proveedores que ya están "entendidos" con los administradores gubernamentales, entre otros.

Es importante subrayar que el desempleo temporal y constante puede levantar una barrera política significativa.

Por último, respecto a la rectoría del Estado, "se señala que las experiencias de privatización van aunadas con procesos

---

(20) *Ibidem.*

de desnacionalización de la planta productiva y consiguiente pérdida de soberanía en la rectoría económica". (21)

### 3. Obstáculos Ideológicos

Cabe mencionar, que la ideología es un sistema estructurado o interpretativo de creencias, que para transformarse deben convertirse en realidad social.

En este aspecto, giran varios obstáculos al proceso de enajenación. Así por ejemplo, en el nivel político-social, habrá grupos en oposición que señalen a la privatización como un proceso mal planeado y mal instrumentado; "que hay otras empresas públicas cuya privatización es más urgente o conveniente que los casos elegidos por el gobierno; que los precios de venta son bajos y que el gobierno está regalando los bienes de la Nación; que hay corrupción en el proceso; y así sucesivamente". (22)

En el nivel económico, en contra de la privatización, se arguye que la posición deficitaria de muchas empresas públicas se ha debido a incentivos dados a la iniciativa privada en forma de insumos baratos, por lo que, los beneficiarios (y causantes) de los subsidios a las empresas públicas han sido las empresas privadas, y son ellas, por lo tanto, las que deberán promover mejoras en su productividad y control de gastos.

---

(21) Marcela Torres, *op.cit.*, p. 6.

(22) Horacio Boneo, "Privatización: ideología y praxis". En Boneo, *op.cit.*, p. 50.

Consecuentemente, el desempeño ineficiente de las empresas públicas podrá ser corregido por medio de mecanismos adecuados de control y evaluación. (23)

Asimismo, en el nivel laboral, habrá personas que ante lo nuevo que significa el modelo de privatización, en cuanto a la manera de tomar decisiones (para los gerentes) y trabajar (para los empleados), prefieran al gobierno. En este sentido, romper con lo tradicional y conservador, es un problema, porque existe una costumbre y cotidianidad para hacer las cosas y se creó, que si éstas cambian, será sólo para su detrimento.

#### 4. Obstáculos Jurídicos

Los países subdesarrollados, presentan una estructura jurídica que no fomenta ni protege las actividades económicas privadas. Generalmente, por parte del gobierno, las leyes y reglamentos son extremadamente restrictivos, los precios y salarios son controlados y existe un alto proteccionismo para el sector industrial. Por el contrario, en los países desarrollados no se presentan obstáculos de este tipo, ya que "existe un sistema jurídico bien estructurado, un mercado razonablemente competitivo sin excesivos controles de precios e insumos, y una estructura comercial internacional relativamente abierta". (24)

---

(23) Marcela Torres, *op.cit.*, p. 5-6.

(24) Elliot Berg, "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico". En Hanke, *op. cit.*, p. 36.

### c. Alternativas a la privatización

"La privatización puede ser la mejor solución del problema de las empresas estatales, pero, en términos reales, es poco probable que se logre llevarla a cabo en el grado necesario. En el mundo en desarrollo, donde el problema es más grave y la necesidad de privatizar es más apremiante, el éxito será, probablemente, mucho menor. Por lo tanto, se aconseja a los dirigentes gubernamentales y a los encargados de elaborar las políticas de desarrollo internacional que, a medida que se realizan los esfuerzos tendientes a la privatización, no dejen de considerar las posibilidades de reformar las empresas públicas mientras éstas están aún en manos del gobierno". (25)

De esta forma, se recomienda el fortalecimiento de las empresas estatales, para convertirlas, por un lado, en organizaciones eficientes de autogestión que cumplan plenamente con las demandas sociales y, por el otro, en instituciones equilibradas económicamente; de modo que, a manera de funcionamiento tipo privado, se aconseja que a corto plazo se consideren los siguientes puntos en las empresas estatales:

---

(25) John F. Coburn y Lawrence Wortzel, "El problema de la empresa pública, ¿la privatización es la solución?". En Boneo, op.cit., p. 83.

### **1. Reducción del movimiento del personal directivo**

El hecho de que el personal directivo de las empresas públicas sea constantemente cambiado, refleja ineficiencia en dichas empresas, puesto que, es muy difícil que en un año o dos que duran por lo general los directivos en sus puestos, puedan aplicar y llevar a cabo reformas y programas de desarrollo, expansión y eficiencia. En cambio, las empresas que mantienen cierta continuidad en sus cuadros directivos, son las más rentables y eficientes. Por lo tanto, es recomendable que los cuadros o equipos de directivos permanezcan en sus cargos de 3 a 5 años como mínimo. Así también, debe considerarse que el cambio o despido se base en indicadores específicos del desempeño y no en motivos políticos imprecisos.

### **2. Formalización de auditorías anuales**

Se resalta la necesidad de exigir informes periódicos de auditoría sobre las prácticas financieras y administrativas de la empresa . Con dichas auditorías se inculcaría la autodisciplina gerencial y se evitaría la corrupción.

### **3. Ofrecimiento de beneficios adicionales**

El ofrecer beneficios adicionales a los gerentes y empleados de las empresas estatales significa, subir las tarifas

salariales, financiadas por las utilidades (no como parte del presupuesto del gobierno), y dar más prestaciones para la adquisición de bienes inmuebles. De esta manera, hay incentivos para atraer y retener a personal directivo y de planta más capacitado.

#### **4. Mayor control y autonomía de los directivos de empresas estatales**

Para que la empresa pública sea eficiente, es necesario también, que el directivo tenga mayor autonomía e independencia respecto del sistema político, ya que, por lo general, como lo explica un autor: "la bibliografía especializada en empresas estatales a menudo muestra a los ejecutivos de las empresas estatales como virtualmente débiles instrumentos del sistema político, atados de manos y pies por las numerosas restricciones, contradicciones y caprichos políticos que se les imponen.

(...) Naturalmente, existen muchas otras medidas de reforma que podrían y deberían tomarse para incrementar la eficiencia de las empresas estatales como, por ejemplo, I) la introducción de la competencia, II) el uso generalizado de operaciones conjuntas entre empresas estatales y multinacionales (las empresas estatales se benefician en cuanto a la administración y la tecnología, mientras que las multinacionales en cuanto a los mercados y la materia prima)", (26) etc.

---

(26) *Ibid.*, pp. 82-83.



Además, en otro orden de ideas, es importante considerar que la venta de empresas públicas no es la única forma de privatizar, ya que existen otras posibilidades, que si bien no implican el cambio y control total de la propiedad pública, sí, en algunos casos, la venta de algunas partes de las empresas, manteniendo incluso, el núcleo productivo bajo la propiedad estatal. A cuenta de lo anterior, se vio en páginas pasadas a la privatización "parcial", conocida también como privatización "periférica", la cual disminuye la dimensión de los activos a vender, por lo que, no se aplican muchas de las limitaciones correspondientes a las ventas de gran magnitud.

Después de haber considerado estas alternativas, si en el futuro se llega a pensar en la privatización de dichas empresas, se facilitará su enajenación por el hecho de que los riesgos de su adquisición habrán notablemente disminuido.

## **CAPITULO III**

### **LA PRIVATIZACION EN EL MUNDO**

## **A. PRIVATIZACION EN PAISES DESARROLLADOS**

La privatización en los países desarrollados se ha dado generalmente a través de la enajenación de las empresas estatales, principalmente por medio de la venta de sus acciones de interés variable. La privatización ha tratado de dar un nuevo vigor a las empresas deficientemente administradas. El ambiente de política económica ha favorecido la implementación de políticas neoliberales, existe un sistema jurídico debidamente estructurado, una planta productiva de empresas privadas ya cimentada con anterioridad, las medidas de control de precios e insumos no son excesivas, el acceso al comercio exterior es abierto. Así, se revela un mercado de capitales bien desarrollado y un sistema político estable.

A continuación se hace una semblanza de los procesos de privatización de algunos países industrializados, en sus períodos más importantes, que por sus características resultan significativos para esta investigación.

### **a. Gran Bretaña**

Con el fracaso del modelo económico liberal, Gran Bretaña, al igual que otros países, atribuyó al Estado interventor la responsabilidad histórica de sacar a la Nación adelante, es decir, lo que hoy en día se le acredita a la privatización. Consecuentemente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se

dieron nacionalizaciones sucesivas en algunos de los sectores productivos del país. Sin embargo, en el periodo 1951-1955, el gobierno tuvo un cambio significativo en su política, aunque su esencia seguía siendo pro-gobierno, regresó a los particulares gran parte del sector acero que recientemente había nacionalizado y el transporte de carga por carretera.

En los años Setenta hubo otra oportunidad para la privatización, ya que las industrias estatales presentaban graves problemas económicos y financieros. Edwar Heath del Partido Conservador ganó las elecciones (1970-1974); al ascender al poder, renunció al pragmatismo de sus antecesores y adoptó las nuevas políticas monetaristas y la economía del libre mercado. Ya en funciones, privatizó varias empresas estatales, pero esta política fue altamente criticada y atacada, valiéndole a él y a su partido la rápida salida del poder.

No obstante, de 1974 a 1979, años en que el Partido Laborista estuvo en el poder, el Partido Conservador se fortaleció y movilizó de nuevo sus fuerzas hacia las políticas neoliberales. Los ministros que simpatizaban con la privatización, consideraban -y eso le valió consenso al Partido Conservador- que las empresas públicas eran menos eficientes que las privadas al estar aisladas de la disciplina del capital y de los mercados de productos. Además, argumentaban que los administradores de las empresas públicas tenían muy pocos incentivos para promover el uso eficiente de los recursos. Afirmaban también que la abolición o flexibilización de los

monopolios reglamentarios alentaría la eficiencia a través de la competencia en el mercado.(1)

De esta manera, en las elecciones federales de 1979, el Partido Conservador regresó al poder, llevando a Margaret Thatcher a Primer Ministro. Su plataforma política, en principio, no contenía un programa de privatización minucioso y amplio, sin embargo, en el transcurso de su período gubernamental fue mucho más allá, al convertir a la privatización en eje de su política económica, y con ello, revertir el proceso de nacionalización reciente llevado a cabo por el gobierno laborista.

La política económica del gobierno conservador, con base en la reducción de las actividades del Estado, se basó en tres principios básicos: primero, inyectar capital privado en tantas partes del sector público como fuera posible, por medio de la venta de activos y/o acciones; segundo, estimular una mayor eficiencia en las empresas restantes del sector público; y tercero, buscar eliminar las pérdidas incurridas por las empresas públicas. Estos principios fueron acompañados de políticas monetarias y fiscales, como fueron: la reducción drástica de la inflación, una disminución en la carga impositiva, la liberalización y/o flexibilización de los mercados, y una mayor apertura comercial.(2)

---

(1) David Steel Y David Heald, "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico 1979-83". En Horacio Boneo (editor), Buenos Aires, Privatización: del dicho al hecho, Ediciones El Cronista Comercial. 1985. p. 301.

(2) Alejandro Valenzuela del Rio, "El proceso de privatización: reflexiones y experiencias". Banco de México: Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, Docto. No. 41. Diciembre de 1988. p. 10.

En este orden de hechos, hacia mayo de 1983, se había efectuado el cambio más radical en el límite entre los sectores público y privado de la industria desde 1951. El gobierno había privatizado o tomado medidas para privatizar, la nada despreciable cantidad de 25 empresas públicas en forma total o parcial, logrando recaudar 1,440 millones de libras esterlinas, (3) las cuales ascendieron a 2,700 millones para 1985-86, además de los futuros pagos parciales y de deuda.

El método generalmente usado para la privatización de las empresas estatales más grandes, fue el de la colocación de los activos y/o acciones en el mercado de valores, es decir, el conocido "capitalismo popular", con el cual, el gobierno ganó fuerza y legitimidad ante las mayorías, al mostrar deseo de alentar y ampliar la propiedad y riqueza de la Nación entre la población y los empleados de la empresa en particular. "En 1979, sólo el 5% del público británico era propietario de acciones; para finales de 1986, esa cifra había llegado a 16%". (4) Con ello, se propició también la estabilidad del sistema de empresa privada.

Consiguientemente, la Primer Ministro Margaret Thatcher, con la habilidosa y novedosa estrategia que aplicó, logró cohesionar al proceso de privatización, hasta los grupos potenciales más oponentes, al interesarlos personalmente en la venta de las

---

(3) David Steel y David Heald, *op.cit.*, pp. 297, 304 y 305.

(4) Randall Fitzgerald, "La revolución de la privatización". Washington, D.C., *Perspectivas Económicas*. 1987/2. p. 36.

empresas y al asegurar su apoyo para futuras privatizaciones. De hecho, en poco tiempo la privatización adquirió gran popularidad, siendo que, para 1986 del 75% al 80% del público de Gran Bretaña, la apoyaba firmemente independientemente de sus posiciones políticas. (5)

De este modo, el proceso de privatización se inició en 1979 con la venta del 5% de las acciones de British Petroleum, y hasta 1987 se llevó a cabo en casi todos los sectores productivos del país; con lo que, 13 de las empresas más importantes y varias subsidiarias nacionalizadas se habían privatizado (véase cuadro 3). Asimismo, los fondos generados por esas ventas, evitaron la elevación de impuestos, por un lado, y por el otro, imprimir más dinero para mantener los niveles deseados de gasto estatal en apoyo de programas sociales, logrando además reducir la inflación del 24% al 4%.

Con pocas excepciones, las empresas privatizadas realizaron más inversiones, se expandieron, mejoraron su eficiencia y productividad, y tuvieron más ganancias, mejorando así notablemente su competitividad internacional.

En este orden de sucesos, al término de la segunda administración de Margaret Thatcher, la intervención del Estado en la economía se redujo casi a la mitad; se transfirieron al dominio privado: telecomunicaciones, gas, industria del acero, construcción naval, petróleo, industria aeroespacial, fabricación

---

(5) Steve H. Hanke, "Hacia un capitalismo popular". En Steve H. Hanke (compilador), *Privatización y desarrollo*. México, Editorial Trillas. Enero de 1991. p. 209.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

automotriz, la administración portuaria, aerolíneas y transbordadores, entre otros.

De igual manera, John Major, sucesor de Margaret Thatcher ha tenido muy presente en su agenda política a la privatización, no obstante que no encontró más que privatizar, al estar prácticamente todas las utilidades de Gran Bretaña transferidas al sector privado.

Por último cabe resaltar, que la experiencia de la Gran Bretaña en materia de privatización de empresas públicas, la convirtió en líder y ejemplo de enseñanza para distintos países del mundo, que la llevan a cabo.



**CUADRO 3**

**PRINCIPALES VENTAS DE EMPRESAS DEL GOBIERNO BRITANICO: 1979-1987  
( POR SECTORES )**

<b>PRINCIPALES VENTAS DE EMPRESAS POR SECTORES</b>	<b>FECHA DE VENTA</b>	<b>PROCEDIMIENTO DE VENTA</b>
<b>SECTOR ENERGIA</b>		
British Petroleum	Oct.1979	5% de las acciones a un precio fijo
	Jun.1981	Venta de derechos del gobierno
Amersham Internacional	Feb.1982	100% de las acciones a un precio fijo
Britoil	Nov.1982	Oferta del 51% de las acciones
	Ago.1985	49% de las acciones a un precio fijo
British Gas Corporation *Subsid: Wytch Farm-Onshero Oil Field	May.1984	Vendida a un grupo privado
British Gas Corp.	Dic.1986	100% de las acciones a un precio fijo
Enterprise Oil	Jun.1984	Oferta del 100% de las acciones
-----		
<b>SECTOR INDUSTRIA</b>		
British Steel Corporation	1980 en adelante	Venta privada y establecimientos de conversiones con el sector privado
British Aerospace	Feb.1981	51.6% de las acciones a un precio fijo
	May.1985	48.4% de las acciones a un precio fijo
Rover Group *Subsid: Jaguar	Jul.1984	100% de las acciones a un precio fijo
British Shipbuilders	May.1985- May.1986	Venta privada
Rolls-Royce *Subsid: Motores de avión	1987	

Continua...

...

-----  
**SECTOR TRANSPORTES**

**British Rail**

\*Subsid: Hotels

Jun.1981

Venta privada

\*Subsid: Sealin K

Jul.1984

Vendida a la  
British Ferries

National Freight Company

Feb.1982

100% de las acciones a un  
precio fijo

Associated British Ports

Feb.1983

51.5% de las acciones a un  
precio fijo

Abr.1984

Oferta del 48.5% de las  
acciones

**British Airways**

\*Subsid: International  
Aeradio

Mar.1983

Vendida a Standar  
Telephones and Cables

\*Subsid: Helicopters

Sep.1986

Vendida a DEG Helicopteros

Feb.1987

Total

National Bus Company

Jul.1986

en adelante

Cada subsid. vendida en  
forma separada

British Airport Authority

Jul.1987

-----  
**SECTOR TELECOMUNICACIONES**

**Cable and Wireless**

Oct.1981

49.4% de las acciones a un  
precio fijo

Dic.1983

Oferta del 22.3% de las  
acciones

Dic.1985

22.7% de las acciones a un  
precio fijo

British Telecom

Nov.1984

50.2% de las acciones a un  
precio fijo

-----  
(Este cuadro es elaboración propia, en base a la referencia)

\* Los ingresos de la venta de subsidiarias,  
son contenidos por las filiales.

REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, *op.cit.*, pp. 7-10.

## **b. Francia**

La intervención del Estado francés en la economía a principios de siglo era muy limitada, sin embargo, a partir de 1914, ésta creció, en primera instancia, para organizar el aparato productivo durante las guerras, después para llevar a cabo las reconstrucciones y, finalmente, para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica y la Gran Depresión. De esta forma, el Estado durante varias décadas fue partícipe principal en la economía de la Nación.

Consecuentemente, en 1982, a raíz de las nacionalizaciones de la banca y de varias de las empresas más importantes llevadas a cabo durante el primer gobierno del Presidente socialista Francois Mitterrand, Francia se convirtió (fuera del bloque socialista) en el país que contaba con el sector público más importante. El 30% del Producto Nacional Bruto (PNB) era producido por el Estado; empleaba al 16% de la población económicamente activa; representaba el 23% de las exportaciones totales; y realizaba el 36% de las inversiones totales.(6)

Sin embargo, esta tendencia de intervencionismo estatal viró durante 1986, con el nombramiento de Jacques Chirac al puesto de Primer Ministro, apoyado por una frágil mayoría en la Asamblea Nacional.

---

(6) Alejandro Valenzuela del Río, *op.cit.*, pp. 14-15.

Chirac, convencido de que el aparato productivo galo estaba en rezago con respecto a la creciente competencia mundial, anunció su programa de privatización que terminaría al iniciar la presente década, teniendo por objeto desincorporar 66 empresas estatales de todos los sectores productivos.

No obstante, el proceso de privatización se retrasó breve tiempo, se elaboró un proyecto de ordenanza que contemplaba todos los aspectos de la política de privatización, así como la modernización de las leyes en materia laboral, fiscal y económica. Dicho proyecto fue presentado por el Ministro de Economía de Finanzas y de Privatización Edouard Balladur el 22 de abril 1986. El proyecto fue revisado por el Consejo de Estado y turnado al presidente de la República Mitterrand, quien se negó a firmarlo para impedir el proceso, argumentando que la esencia nacional francesa corría el riesgo de caer en manos extranjeras. Este hecho propició que se sometiera a una amplia discusión en el Parlamento, resultando que el proyecto como iniciativa de ley, fuera aprobado el 2 de julio del mismo año por la Asamblea Nacional, limitando la participación extranjera a un 20%. Inmediatamente después, se formó una Comisión para examinar caso por caso a las empresas que deberían ser privatizadas, su precio mínimo de venta y las condiciones generales y particulares en las que se pondrían a la venta.

De esta manera, la primera empresa sometida al proceso fue Saint Gobain en noviembre de 1986, siguiéndole la Cie. Financière de Paribas y la cadena televisora TF1, entre otras, siendo que

para mediados de 1987, "ya se había privatizado totalmente a once grupos industriales y financieros por un monto aproximado de 93.5 miles de millones de francos, implicando que 500,000 empleados dejaran al sector público para integrarse al privado. En esta forma se logró desincorporar en un tiempo récord a más de una tercera parte de las empresas públicas que estaban programadas para ser privatizadas en el período 1986 - 1991 " (7) (véase cuadro 4).

La política de privatización francesa, consideró también la versión del "capitalismo popular" con los mismos objetivos que el modelo británico, por lo que el número de poseedores de acciones se elevó de dos a seis millones de ciudadanos.

Cabe destacar, que "el gobierno de Chirac optó durante su mandato por limitar su programa de privatización estrictamente a las empresas industriales y de servicios, a los bancos e instituciones financieras así como a las empresas aseguradoras; no se incluyó a entidades que se encontrasen produciendo servicios públicos considerados prioritarios (actividades relacionadas con la defensa nacional y con los servicios financieros del estado), o bienes de carácter estratégico (como los pertenecientes a la industria aeronáutica, automotriz, siderúrgica, naviera, etc.), así como aquellas industrias de control prácticamente exclusivo del estado (...ferroviaria, transportes públicos, telecomunicaciones, etc.)". (8)

---

(7) *Ibid*, p. 14.

(8) *Ibid*, p. 16.

Sin embargo, se suspendieron todas las acciones de privatización, quedando más de 40 empresas pendientes cuando el Primer Ministro Chirac se vio obligado a renunciar al cargo, a raíz de la reelección del Presidente Francois Mitterrand en mayo de 1988; no obstante, las recientes privatizaciones realizadas se mantuvieron.

Como se observa, el proceso de privatización francés no fue tan ambicioso como el británico, al no tocar las áreas consideradas como estratégicas y prioritarias, sin embargo, entre diciembre de 1986 y julio de 1987, los ingresos obtenidos por las ventas de empresas públicas, superaron a los registrados en Gran Bretaña durante un período de cinco años. De tal manera, el citado proceso se caracterizó por la rapidez y éxito con que llevó a cabo la privatización.

CUADRO 4

PRINCIPALES EMPRESAS PRIVATIZADAS DURANTE EL GOBIERNO DE CHIRAC

EMPRESA	FECHA	MONTO EN MILES DE MILLONES DE FRANCOS
SAINT GOBAIN (SECTOR INDUSTRIAL)	Nov.1986	8.2
PARIBAS (SECTOR BANCARIO)	Ene.1987	12.6
CREDIT COMMERCIAL DE FRANCE (SECTOR BANCARIO)	Abr.1987	2.1
COMPAGNIE GENERALE D'ELECTRICITE (SECTOR INDUSTRIAL)	May.1987	10.0
HAVAS (SECTOR COMUNICACIONES)	May.1987	2.5
SOCIETE GENERALE (SECTOR BANCARIO)	Jun.1987	17.5
TF 1 (SECTOR COMUNICACIONES)	Jun.1987	4.5

-----  
 RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PROGRAMA DE PRIVATIZACION FRANCES  
 -----

MONTO OBTENIDO POR LAS VENTAS (MILES DE MILLONES DE FRANCOS) .....	93.5	
PORCENTAJE DEL PROGRAMA.....	36	%
NUMERO DE EMPRESAS VENDIDAS.....	11	
PORCENTAJE DEL PROGRAMA.....	41	%
NUMERO DE FILIALES VENDIDAS.....	22	
PORCENTAJE DEL PROGRAMA.....	33.1	%

FUENTE: Gobierno Francés, y Je Crois en L'Homme Plus Ou' en L'Etat.

REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op.cit., p. 15.

### c. Alemania

Alemania se dividió en dos Estados al terminar la Segunda Guerra Mundial: el Federal y el Democrático. El primero se caracterizó por tener un sistema de producción capitalista y el segundo por tenerlo socialista. Hasta 1989, con el derrumbamiento del Muro de Berlín (que dividía las dos Alemanias), es que se volvió a unificar. Por razones de relevancia y de información, el proceso de privatización que se estudiará en este apartado, será el de la exAlemania Federal, aunque se hará una referencia menor de la exAlemania Democrática.

La República Federal Alemana, a causa de que al término de la Segunda Guerra Mundial no realizó nacionalizaciones notables, ni adquirió empresas en dificultades financieras, se denotó por poseer uno de los sectores públicos más reducidos de Europa.

Sin embargo, por motivo del empleo indebido de los fondos públicos por los funcionarios estatales y por las ineficiencias de sus empresas, fue necesario pensar en la privatización. Sus antecedentes los encontramos desde 1961, año en que se vendió en términos preferenciales a los empleados de la empresa, así como a pequeños inversionistas, una pequeña parte de la compañía automotriz Volkswagen; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, ya que hubo fraude y especulación con las acciones. Esta experiencia sirvió para las futuras privatizaciones.

Después de 1961, no hubo un programa bien definido de privatización hasta ya entrada la década de los Ochenta. De esta



manera, con la llegada al poder del Canciller conservador Helmut Kohl en 1983, se declaró que el gobierno debería restringirse a la ejecución de sus funciones esenciales, dando paso así a la privatización. En mayo de ese año, el gobierno anunció el objetivo de reducir la participación del Estado en la economía, para que, bajo un equilibrio entre el porcentaje de propiedad pública mínimo que asegurase el control de dichas empresas, se lograra que la administración pública de las empresas involucradas tuviera la autonomía suficiente para mejorar su eficiencia.

Como en otros países europeos, la privatización no sólo significó la disposición de la totalidad o parte de la propiedad estatal, sino también "la transferencia de actividades auxiliares de servicio público a la iniciativa privada al igual que de otras funciones realizadas por entidades gubernamentales, y la incorporación de capital privado a entidades que anteriormente sólo estaban en manos del Estado". (9)

En este sentido, y sin perjudicar el interés del Estado, es decir, sin dejar de poseer en ningún caso menos del 50% de la propiedad pública, la privatización se inició a mediados de 1983, con la puesta en venta del 13.7% del grupo VEBA, especializado en productos energéticos, "con el objeto, por un lado, de buscar beneficiar a los sectores populares germano-occidentales sin cometer los errores que se hicieron con la venta de Volkswagen,

---

(9) Jorge Ruíz Dueñas, *Empresa Pública: elementos para el examen comparado*. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 377.

y por otro lado, de buscar obtener a través del mercado de valores la participación de todos los accionistas interesados en la compra de los activos de VEBA a valor de mercado". (10)

Pero fue hasta marzo de 1985 que se implementó un plan integral de privatización y de políticas de inversión del Estado, a partir del cual, se realizaron diversas enajenaciones importantes, en las que el gobierno no dejó de poseer el 50% de la propiedad (véase cuadro 5), las demás privatizaciones fueron de menor índole, tales como las relacionadas con los servicios de limpieza y disposición de basura, el transporte de escolares, bancos de sangre, mantenimiento de carreteras, y otras tareas auxiliares de la administración pública.

Por lo que respecta al nivel municipal, la privatización implicó la transferencia de los activos públicos a empresas privadas, y en algunos casos, la cesión de contratos.

Sin embargo, el proceso de privatización se vio criticado por sus oponentes: por un lado, el Partido Social Demócrata consideraba que el Estado debería tener una activa participación de acuerdo con su responsabilidad social, y juzgaba que las empresas públicas siempre habían tenido un papel importante en la organización del mercado; por el otro, la Federación de Sindicatos Alemanes (DGB), que desde 1981 se había pronunciado por la conservación y extensión de la participación del sector público en la economía, rechazó la privatización por considerarla incompatible con las políticas de bienestar social.

---

(10) Alejandro Valenzuela del Río, *op.cit.*, p. 13.

A pesar de la oposición, en las elecciones de 1987, la coalición centro-derecha se fortaleció y continuó con el programa de privatización, así como con la flexibilización de los mercados.

Por otra parte, en los últimos meses de existencia de la República Democrática Alemana, se creó el organismo **Treunhandanstalt** para adaptar el rezagado aparato industrial de planificación a la economía de mercado; dicho organismo llevó a cabo numerosas privatizaciones de empresas estatales. A raíz de la unificación alemana, el Canciller Kohl pidió que las privatizaciones hechas por dicho organismo fueran transparentes y verificables.

**CUADRO 5**

**PROGRAMA DE PRIVATIZACION PARCIAL\***

EMPRESAS PUBLICAS	PORCENTAJE DE DESINCORPORACION	OBJETIVOS
V. I. A. G. AG (ALUMINIO Y PRODUCTOS QUIMICOS)	de 87.4% a 62%	Permitir una mayor participación de capital privado, buscando mantener el control de la empresa
PRAKLA SEISMOS	de 95% a	Se está buscando vender el porcentaje necesario para garantizarle a la empresa mayor autonomía sin dejar el control de la empresa
DEUTSCHE PFANDRIEFSANTALT	de 67.8% a 50%	Mantener una participación mayoritaria simple
LUFTHANSA (SERVICIOS AEREOS)	de 74.3% a 55%	Buscar mantener el control de la empresa
DEUTSHE SIEDLUNGS LANDESRENTENBANK (SECTOR BANCARIO)	de 99% a 50%	Mantener una participación mayoritaria simple
I. V. G. (HOLDING INDUSTRIAL)	de 100% a n.d.	No se han definido ni el (*) proceso ni la extensión de la desincorporación
D. I. A. G.	de 100% a n.d.	En negociación
FILIALES DE LA DEUTSHE BUNDESBahn (COMPANIA FERROVIARIA)	de 100% a n.d.	No se ha definido

\* Información vigente hasta enero de 1986

FUENTE: Denationalisations: Les Lecons de L'Etranger.  
REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op.cit., p. 13

(\*) n.d.: no datos .

#### d. Japón

Desde fines del siglo pasado, Japón se ha caracterizado por llevar a cabo una política industrial que combina la intervención del Estado con la economía de mercado. Esta mezcla le permitió desarrollar un grupo empresarial dinámico sujeto a las prioridades gubernamentales. "Este país ha constituido un claro y muy exitoso ejemplo del estado como entidad reguladora con base en ciertos objetivos del gobierno, sin recurrir a la propiedad estatal.

Por otro lado, cuando el gobierno del Primer Ministro Nakasone lanzó su programa de privatización, Japón contaba proporcionalmente con el sector público más pequeño entre los países industrializados y probablemente del mundo, ya que hasta los servicios públicos como el suministro de agua, gas y electricidad eran proporcionados por el sector privado". (11)

De esta manera, Nakasone integró en forma especial la Comisión Doko para que se recomendara en base anual al gobierno sobre una reforma administrativa, con el fin de mejorar la competitividad de la economía japonesa. Dicha Comisión, en uno de sus primeros reportes, recomendó eliminar el déficit fiscal y la deuda pública. En estudios posteriores, destaca el de marzo de 1984, el cual aconsejó al gobierno privatizar las principales empresas públicas para limitar la influencia política y la intervención excesiva por parte de los ministerios responsables.

---

(11) *Ibid.*, p. 11.

En este orden de hechos, el programa de privatización se centró en tres de las más importantes empresas del sector industrial y de servicios: la Nippon Telegraph and Telephone (Compañía Nacional de Telecomunicaciones), la Japan National Railways (Compañía Ferroviaria Nacional), y la Japan Tobacco (monopolio de importación, producción y distribución de tabaco).

La venta de la Nippon Telegraph and Telephone -monopolio de 100% propiedad del Estado- en 1986, dio al gobierno 13,000 millones de dólares, representando así la mayor privatización del mundo de una empresa gubernamental. Los ingresos por la venta fueron destinados a una cuenta presupuestaria especial para contraer la deuda nacional de Japón. La Japan National Railways que perdió en 1985 11,000 millones de dólares, en 1986 seguía con pérdidas del 50% de sus ingresos totales y una deuda de cerca de 153 millones de dólares, para su venta se dividió en los sectores de pasajeros y carga agrupados en varias compañías.

Con esas desincorporaciones, el Estado japonés se quedaba sólo con la compañía de televisión N.H.K. y el 40% de la compañía aérea Japan Airlines que posteriormente enajenó (véase cuadro 6).

El proceso de privatización implicó que se llevara simultáneamente un proceso de reestructuración de las industrias implicadas en la venta, para hacerlas más eficientes y competitivas, y con ello, atractivas a los compradores privados.

Para finalizar este apartado, cabe destacar que Japón hizo de la privatización un programa sin precedente. Con este proceso de privatización, el sector paraestatal japonés ya de antemano

reducido, se volvió prácticamente inexistente, no obstante, la integración entre el sector privado y el gobierno en la toma de decisiones siguió existiendo.

**CUADRO 6**  
**PROGRAMA DE PRIVATIZACION**

EMPRESAS	PORCENTAJE DE DESINCORPORACION	NUMERO DE EMPLEADOS	OBJETIVOS
NIPPON TELEGRAPH AND TELEPHONE (SEC. COMUNICACIONES)	de 100% a 0	320,000	Ayudar a reducir el déficit público, así como readecuar la empresa a las nuevas necesidades del mercado de telecomunic.
JAPAN NATIONAL RAILWAYS (SECTOR FERROVIARIO)	de 100% a 0	312,000	Por improductiva y deficitaria se optó por venderla en varias partes (6 regionales, una de transporte y otra para operar el tren bala "Shinkansen"
JAPAN TOBACCO (MONOPOLIO DE LA COM- PRA, ELABOR. Y DISTRI- BUCION DEL TABACO)	de 100% a 0	37,000	Adecuar la empresa para hacer frente a las medidas de liberalización
JAPAN AIR LINES (TRANSPORTE AEREO)	de 40% a 0	25,000	Otorgarle mayor autonomía y volverla más competitiva ante la competencia nal.e int.
N.H.K. (SEC.COMUNICACIONES)	de 100% a	n.d.	Volverla más eficiente

FUENTE: Le Denationalisations au Japon en el libro DENATIONALISATIONS: LES LECONS DE L'ETRANGER  
REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op.cit., p. 12.

## B. PRIVATIZACION EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

La privatización en este tipo de países, conocidos también como subdesarrollados o tercermundistas, se ha dado generalmente al deshacerse de las empresas estatales que consumen el presupuesto y los recursos crediticios del país. La pregunta crucial en estos países radica en quién o quiénes comprarán la empresa, porque en la mayoría de ellos no existe un mercado de capitales estable y el número de compradores potenciales es pequeño, además existen restricciones económicas y un alto grado de proteccionismo. Por tal motivo, con el auge del neoliberalismo, se ha puesto énfasis en el cambio, en la apertura al libre mercado y al comercio internacional.

Desde luego, el apoyo de los organismos financieros internacionales para realizar este inmenso replanteo y transformación del sector público en los países en vías de desarrollo, es una condición esencial que permite reanudar el crecimiento bajo las nuevas estructuras capitalistas de desarrollo.

Es cierto que la sociedad exige una mayor eficiencia en los bienes y servicios prestados por las empresas públicas, por lo que se cuestiona la intervención del Estado en la economía. Unos apoyan la renuncia del Estado a las áreas económicas, donde no puede justificarse su presencia objetivamente desde el punto de vista económico y financiero, otros se oponen por considerar a la privatización un proceso desnacionalizador. Sin embargo,



las privatizaciones se han llevado a cabo en cuanto se justifican y presentan viabilidad económica, política y social.

A continuación se estudian los procesos de privatización en sus periodos más importantes, de algunos países en vías de desarrollo, escogidos por sus trayectorias político-económicas que destacan para esta investigación.

#### **a. Chile**

A raíz de los desequilibrios macroindustriales del capitalismo en la década de los Treinta, los mercados del exterior no pudieron proveer muchos de los bienes intermedios y de capital que la economía y el proceso de industrialización chileno necesitaban; por ello, el Estado se vio obligado a intervenir en la esfera económica y a coordinar el suministro de productos que escaseaban.

Consecuencia de lo anterior, fue la creación de una red significativa de empresas públicas, que se desarrollaron por varios años y se duplicaron en el gobierno de Salvador Allende. Entrada la década de los Setenta, dichas entidades se vieron expuestas a críticas y ataques ante la inconformidad y descontento cada vez mayor con la organización de la economía, por el hecho de que, la política de intervención reflejaba un cúmulo de detallados y complicados controles, "tales como la reglamentación cuantitativa de las importaciones, múltiples tipos de cambios, control de créditos, reducciones impositivas

discriminatorias, etc., sin una visión clara de los objetivos que se perseguían con estos instrumentos o de algún intento de evaluar su eficacia con relación a dichos objetivos". (12)

El Estado fue hasta 1970 elemento clave en la economía, sin embargo, ante la inconformidad mencionada y los síntomas de recesión, se dio el Golpe de Estado que derrocó al entonces Presidente Salvador Allende, y propició la llegada al poder del general Augusto Pinochet, quien con su equipo de militares neoconservadores implementaron un programa radical de transformación económica.

El diagnóstico neoconservador aducía al intervencionismo estatal los problemas económicos chilenos que se reflejaban en el crecimiento lento, la inflación continua y la crisis crónica de la balanza de pagos. Por consiguiente, el objetivo final del programa surgido del diagnóstico, fue el de reducir al mínimo el papel del Estado en la economía. En ese sentido, se impulsó al libre mercado y a la privatización, siendo Chile, de hecho, el país pionero dentro de los subdesarrollados en implementar políticas neoliberales.

De esta manera, en 1973 que comenzó el programa neoconservador, el gobierno de Chile poseía en el sector industrial 229 empresas, y había asumido la administración de otras 259, cifras que habían aumentado notablemente con Allende en el poder. En general, la desincorporación en la mayoría de

---

(12) Jorge Marshall, "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En Boneo, op.cit p. 149.

ellas se hizo aceleradamente durante 8 años, pues pasó de 507 en 1973 a 24 en 1980 (véase cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**EMPRESAS PUBLICAS (número)**

	1970	1973	1977	1980
Con participación en la propiedad de:				
- Empresas	46	229	45	23
- Bancos	--	19	4	1
Empresas intervenidas	--	259	21	--
Total	46	507	70	24

FUENTE: Foxley (1983a) y Vergara (1981)  
REFERENCIA: Jorge Marshall, *op.cit.*, p. 156.

Las empresas se vendían con muchas facilidades, inclusive por debajo de su valor real, se pedía un pago inicial relativamente bajo y el resto era a pagar en 6 u 8 años. Esto ocasionó que la recuperación económica no fuera rápida. Las empresas que no se enajenaron se sujetaron a una estricta política de autofinanciamiento, siendo reducidos sus contribuciones y subsidios federales.

Así entonces, el sector privado se expandió bajo un mecanismo de mercado financiero débil, de liberalización de la economía y de disminución de la protección contra la competencia extranjera. El sector público, por su lado, siguió con su proceso de reducción exceptuando el área de Defensa; las modalidades paralelas a la privatización que adoptó fueron: la desregulación,

la liberalización de las actividades económicas y la reducción de recursos económicos que se canalizaban al sector público. La desregulación se caracterizó por la liberalización de los mercados de productos (quedando muy pocos a precio controlado), por la desreglamentación del sistema financiero (con lo que se dio la privatización de los bancos comerciales), y por la reducción de la protección aduanera.

Cabe mencionar que la privatización, en el área de agricultura, hizo que se regresara a sus antiguos dueños cerca del 30% de la superficie total de tierra expropiada durante la Reforma Agraria (1964-73). Mientras que en el área de vivienda, la privatización provocó el financiamiento de las mismas, cada vez más con capitales privados.

Consiguientemente, la privatización fue bien recibida por los empresarios, pero mirada con desconfianza por la mayoría de los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores, los que en ocasiones formaron coaliciones para expresar su oposición al proceso de privatización. Esto constituyó un problema a la privatización, por lo que, uno de sus objetivos iniciales fue el de armonizar los intereses de las diferentes coaliciones, y ello lo hizo en parte, a través de la venta de las acciones de las empresas a los trabajadores y funcionarios públicos, a manera de "capitalismo popular".

Sin embargo, después de madurado el proceso de privatización en su etapa inicial, se obtuvieron resultados que no fueron los esperados, ya que después de varios años de recuperación y

crecimiento, el gobierno chileno enfrentaba una profunda crisis con recesión en 1982-1983, que se sentía y se palpaba en los indicadores económicos negativos; tan sólo el desempleo alcanzó una de sus mayores cifras: 32% de la población económicamente activa (véase cuadro 8). Por lo tanto, los sueños neoconservadores de alcanzar un desarrollo sin igual, se vieron opacados durante la década de los Ochenta, años en que el gobierno tuvo que tomar conciencia y riendas de la situación.

**CUADRO 8**  
**CRECIMIENTO DEL PIB Y OCUPACION EN CHILE**

AÑO	CRECIMIENTO DEL PIB	CRECIMIENTO DE LA OCUPACION	TASA DE DESOCUPACION TOTAL
1974	1.0	-3.6	9.2
1975	-12.9	-4.0	16.5
1976	3.5	-1.0	20.2
1977	9.9	3.0	18.6
1978	8.2	4.0	17.9
1979	8.3	6.0	17.3
1980	7.5	5.0	17.2
1981	5.3	4.1	15.6
1982	-14.3	-9.1	27.0
1983	-2.0	- -	32.0

FUENTE: Banco Central y ODEPLAN, en Meller y Solimano (1983).  
REFERENCIA: Jorge Marshall, *op.cit.*, p. 171.

Con la fuerte recesión, varios grupos empresariales se declararon en quiebra (entre ellos los dos mayores) que se originó sobre todo por la incapacidad de pagar las fuertes deudas que habían contraído con sus acreedores principalmente externos. Por consiguiente, el Estado se vio en la necesidad de intervenir

nuevamente en la economía: en 1981 intervino 2 bancos y 6 instituciones, en 1983 intervino 7 bancos más y liquidó a 3, estas sociedades representaban aproximadamente la mitad del sistema financiero nacional.

Para 1984, el país seguía en la profunda recesión, la credibilidad del programa neoconservador se vio afectada, incluso existió la creencia de que este programa había influido en la magnitud de la crisis.

En 1985, ante una recuperación económica, el gobierno chileno tuvo como prioridad la reprivatización de las entidades recientemente intervenidas y la privatización de otras 23 no tocadas anteriormente. Después de esa fecha y hasta comienzos de 1989, se fueron agregando a la lista de venta otras empresas, esperándose alcanzar en ellas la participación de 85% en promedio de capital privado. Las privatizaciones hechas en este periodo intentaron evitar los errores cometidos en el pasado.

El proceso de escalonamiento que vivió nuevamente la privatización en el mandato de Pinochet, tuvo su punto culminante a fines de 1988, "cuando después de perder un plebiscito que habría permitido la continuidad del régimen autoritario, el gobierno indica que prácticamente ninguna empresa pública dejará de ser privatizada, antes de transferir el poder a un nuevo gobierno democrático, en marzo de 1990".(13) De este modo, la

---

(13) Mario Marcel, "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública: Cd. de México, 13, 14, 15 de noviembre de 1989. p. 63.

privatización había operado hasta esa fecha, a través de ventas a Fondos de Pensiones (18%), ventas a trabajadores de las propias empresas y funcionarios públicos (20%), ventas en la Bolsa de Comercio (50%), licitaciones públicas (9%), y otras operaciones patrimoniales (3%).

En conclusión, es evidente que el resultado de la privatización depende en gran medida de las características estructurales de la economía. En el caso chileno, dichas características no se tomaron en cuenta adecuadamente, por lo tanto se dio lugar en forma paralela a la concentración de la riqueza. Esto podría haberse evitado con un proceso de transferencia bien planeado.

#### **b. Brasil**

En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, el modelo económico de Brasil se caracterizó por la participación directa del sector privado en las decisiones y políticas gubernamentales, que se basaban en grados variables de intervención estatal en el mercado.

Las empresas productivas estatales que principalmente producían acero, energía eléctrica, productos petroquímicos, minería y petróleo, por 20 años registraron tasas de crecimiento muy elevadas, al parejo del crecimiento general de la economía, "entre 1968 y 1974 la formación bruta de capital fijo creció a una tasa promedio anual de 7,9 por ciento mientras que el PBN

creció a una tasa del 7,8 por ciento".(14) Durante este período la conducta de las empresas fue estrictamente comercial, gozando de altos niveles de autonomía empresarial, lo que las hacía desarrollarse a manera de empresas privadas. Posteriormente comenzaron a diversificarse y a meterse en áreas reservadas para el sector privado. Sin embargo, no fue este hecho el que obligó al gobierno a privatizar, sino, la creciente inflación, la deuda externa que ocupaba el primer lugar de entre los países latinoamericanos, el déficit público y los constantes ataques y críticas por parte de la ciudadanía en general y en especial del sector privado, que se quejaban del excesivo intervencionismo estatal, de las reglamentaciones, de la burocratización en todos los niveles y de la centralización de poder.

De esta manera, surgida de coyunturas adversas y por recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, la privatización se concibió bajo el gobierno militarista, como parte de una estrategia para controlar los nuevos mercados. Además de considerar la desburocratización y la desestatización, contemplaba "la racionalización del sector productivo estatal con el objetivo de reducir su dimensión y complejidad y eliminar lo superfluo, la superposición y la fragmentación", (15) de tal modo, para 1979 el gobierno creó de forma especial la Secretaría de

---

(14) Sergio Henrique Abrances, "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños". En Boneo, *op.cit.*, p. 115.

(15) *Ibid.*, p. 123.



Control de las Empresas Estatales, para ajustar y vigilar el presupuesto de gastos de dichas entidades.

En este orden de hechos, se efectuaron dos decretos constitucionales en favor de la privatización: uno orientado a implantar un proceso de reversión de la propiedad pública y otro cuyo propósito fue impedir el crecimiento del sector paraestatal. El primero, con número 83.740, del 18 de julio de 1979, que instituyó el Programa Nacional de Desburocratización, fortalecía la creación de la libre empresa y contenía la creación de nuevas empresas estatales, aludiendo al propósito gubernamental de promover la privatización de aquellas empresas que no justificaran la intervención del Estado. El segundo decreto con número 86.215, del 15 de julio de 1981, emitido por el Presidente Figueiredo, fijó normas para la transferencia, transformación y liquidación de empresas controladas por el gobierno federal. (16)

Consiguientemente, en 1981 se elaboró el Programa Nacional de Desestatización, que señaló los criterios de privatización y sus modalidades. Los criterios estribaron en la selección de las empresas estatales viables a privatizarse, indicando también, las que no deberían desincorporarse, tales como las ligadas "a la seguridad nacional, a la infraestructura económica-social, al régimen de monopolio estatal, las productoras de insumos estratégicos y aquellas responsables de coadyuvar el proceso de desarrollo o evitar la desnacionalización de los sectores básicos de la economía". Las modalidades consistieron en: '(a) transferir

---

(16) Jorge Ruiz Dueñas, *op.cit.*, pp. 383-384.

las operaciones de ciertas empresas públicas al sector privado a través de la venta de sus acciones; (b) liquidar total o parcialmente a otras; y (c) transferir ciertas a los gobiernos estatales y municipales". (17)

Bajo este esquema, se incluyeron primeramente 43 empresas en la lista de privatización. En octubre de 1981, la nómina se alteró retirando a tres de ellas (Federal de Seguros, Ecex y Urucum Mineracáo) y agregando a cinco nuevas empresas (Inmobiliaria Santa Cecilia, SOTECNA, Nitriflex, Fosfértil y Compahnia Brasileira de Dragagem-CBD). Después de tres años de trabajo, el gobierno de Figueiredo redujo el número de empresas estatales de 530 en 1981 a 420 en 1984, "de las 110 empresas eliminadas, los funcionarios vendieron 17 (incluyendo una editorial, una compañía fabricante de papel, una procesadora de aceite de palma y el equipo de varias empresas), incorporaron a 16 en las entidades gubernamentales normales, liquidaron nueve y fusionaron, reclasificaron o transfirieron (es decir al gobierno local) las 68 restantes". (18)

Este período de privatización se vio retrasado por la oposición que algunos militares nacionalistas y otros importantes grupos presentaron. No obstante, se les aplacó, siendo víctimas de la represión policiaca, de la censura y de la exclusión socio-económica.

---

(17) Marcela Torres, et.al., "La privatización en los países en vías de desarrollo". México, Ms. p. 7.

(18) Ben Ross Schnieder, "La política de la privatización en Brasil y en México". Memoria del Seminario Internacional..., op.cit., p. 143.

En marzo de 1985, el gobierno civil llegó al poder con José Sarney a la cabeza, quien seguiría con el proceso de privatización. La deuda externa para ese año que ascendía a 100,000 millones de dólares, agobiaba al país y a las empresas estatales que aún representaban el 60% del producto económico de la Nación, por ello se creó el Consejo Interministerial de Privatización y se realizó una nueva lista que contemplaba la privatización de otras 77 empresas.

En junio de 1987, el presidente Sarney se comprometió a desregular aún más la economía de Brasil, permitiendo la conversión del 20% o más de la deuda comercial de la Nación en inversión extranjera en el activo. No obstante, en opinión del estudioso Ben Roos, la posición ante la privatización del Presidente era débil, siendo que la verdadera fuerza privatizadora provenía de funcionarios progresistas y liberales de mandos medios que pretendían racionalizar al Estado de desarrollo.

Durante 1988 se vendieron 6 empresas, 15 estaciones de radio y una gran cantidad de diferentes participaciones minoritarias por un total de 479 millones de dólares; asimismo, durante ese año, se emprendió otro esfuerzo para reducir la presencia del Estado en la economía mediante la creación de nuevos decretos, entre los que figuró el que dio vida en marzo de 1989, al nuevo Consejo Federal de Desestatización, en sustitución del Interministerial de Privatización, y el que permitió la

participación del capital extranjero en las empresas de energía eléctrica y de infraestructura básica.

De igual forma, para mediados de 1989, en que el Congreso votó por un quinto año de gobierno de Sarney, la privatización volvió a ocupar uno de los primeros lugares en la agenda política. En agosto de ese año, se decretó la creación de un nuevo Consejo Federal de Privatización, en sustitución del recientemente creado, y se dio a conocer una lista de 70 empresas (ampliada a 100 en octubre) por privatizar.

Posterior a Sarney, el corto período de gobierno de Fernando Collor de Mello, se empeñó en continuar con el proceso de desincorporación. En 1991, una importante privatización fue la de la estatal Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que presentaba problemas financieros y una deuda de 800 millones de dólares; esta empresa tenía un contingente de 8,300 funcionarios, un patrimonio de mil millones de dólares y ventas anuales de 500 millones de dólares.

Finalmente, a pesar de algunos retrasos, Brasil, a través de sus expresidentes (Figueiredo, Sarney y Collor de Mello) no interrumpió ni eliminó de la agenda política a la privatización, denotando con ello que ésta es un proceso que requiere de tiempo y continuidad. No obstante, es conocido que Brasil vive actualmente una grave crisis política que provocó la salida del poder a Collor de Mello y replantea su sistema de gobierno, por lo tanto, la privatización al igual que otros objetivos de la administración pública están siendo replanteados.

### **c. Argentina**

A partir de los años Treinta se puso en práctica en Argentina un modelo económico que contenía políticas intervencionistas y de apoyo estatal al desarrollo de la industria, el cual se fortaleció con el ascenso al poder de Juan Domingo Perón en 1943. El gobierno peronista nacionalizó en su totalidad varias industrias, entre las que figuraron las del transporte, la de comunicaciones y la de energéticos; asimismo desarrolló una amplia gama de empresas públicas, que mantuvieron el nivel de empleo deseado a costa de grandes pérdidas; por mencionar un ejemplo, para 1959 el sistema de transporte estatal perdía 40 millones de dólares al año.

Estas políticas intervencionistas de bienestar, dieron por un lado, un sector público altamente deficitario con una industria ineficiente no competitiva a nivel internacional y por otro, un fortalecimiento de las organizaciones corporativas y en especial las de la clase trabajadora.

Bajo ese contexto, Argentina iniciaba la década de los Setenta enfrentando una grave crisis económica que se reflejaba en: la hiperinflación, la polarización de la distribución del ingreso, la anarquía administrativa estatal y sobre todo, el peso de la deuda externa. Ante esta situación, el Estado interventor en la economía, fue criticado por su gran tamaño y señalado como culpable de todos los males que aquejaban a la Nación.

Para atacar ese problema se estableció la necesidad de implementar un nuevo modelo de organización social de transacciones en un mercado idealmente libre, es decir, sin restricciones impuestas por el Estado, ni distorsiones ocasionadas por las organizaciones corporativas. Se generalizó entonces, "la idea de un Estado chico, gobernable y adecuado al ejercicio del poder en consonancia con los intereses y valores de un grupo social reducido pero poderoso (...) muy poco dispuesto a hacer concesiones a los tradicionales beneficiarios de las políticas populistas y desarrollistas".(19)

Las fuerzas armadas que para entonces ostentaban el poder, buscaron establecer una alianza con los tecnócratas neoconservadores, siendo el principal móvil para esto, que los militares carecían de discurso político y sensibilidad hacia la sociedad civil, en un momento de cambio y coyuntura en las estructuras del sistema económico, que hacían necesario -por cuestiones de seguridad interna- una comunicación directa con la sociedad y una toma de conciencia renovada por parte de los diseñadores de políticas económicas.

En este estado de hechos, los comandantes en jefe de las tres fuerzas militares se reunieron a fines de 1975 y principios de 1976, para elegir al futuro Ministro de Economía. Designaron -de entre varios candidatos- a Martínez de Hoz (1976-1981), a quien veían con gran capacidad para exponer soluciones inmediatas

---

(19) Andrés Fontana, "Fuerzas armadas e ideología neoconservadora: el redimensionamiento del Estado en la Argentina (1976-1981)". En Boneo, *op.cit.*, p. 95.

al gran desorden de la economía y las finanzas. Así, el nuevo Ministro rápidamente se convirtió en figura central del gobierno y junto con su equipo, aplicó políticas de tinte neoliberal.

De este modo, las acciones tendientes hacia una reducción del Estado se enmarcaron bajo tres preceptos: el primero, que respondía a los consejos dados por los Organismos Financieros Internacionales; el segundo, que buscaba la eficiencia en el desempeño de las empresas; y el tercero, por una situación preocupante de la gobernabilidad de la sociedad argentina.

En abril de 1976, Martínez de Hoz implementó un programa de reordenamiento económico que, aunque no monetarista, sí era severo, destinado a introducir disciplina en el funcionamiento de la economía y reducir la tasa inflacionaria. Sin embargo, a falta de respuesta a las nuevas disposiciones por parte de los empresarios, más tarde sí se implementaron políticas monetaristas.

Dentro de este aspecto, se veía claramente la vinculación de las fuerzas armadas con la política nacional, resultando que el programa neoconservador, no alcanzara el grado de elaboración y sistematicidad comparable al del caso chileno, debido más específicamente a tres factores(20):

En primer lugar, las fuerzas armadas impusieron una serie de restricciones que limitaron la autonomía del equipo neoconservador y, en consecuencia, el avance de iniciativas

---

(20) *Ibid*, p. 102.

destinadas a producir cambios aún más profundos en la estructura socioeconómica.

En segundo lugar, la presencia de la corporación militar en el interior del sistema institucional del Estado ejerciendo un poder tripartito y un alto número de funciones políticas y administrativas -en contraste con el gobierno unipersonal de Pinochet- hizo la negociación con el poder militar extremadamente difícil para el equipo neoconservador.

En tercer lugar, el régimen militar argentino, no alcanzó durante los primeros años de su existencia los "éxitos" en materia de política económica, que permitieron al régimen chileno lograr un alto grado de institucionalización, que a su vez favoreció el diseño y la implementación de un programa de reformas socioeconómicas en estrecha vinculación con los intereses de un cohesionado bloque dominante.

Asimismo, hubo ciertos militares que al ver afectados sus intereses se opusieron al programa neoconservador, enfatizaban que mediante el programa se iba a debilitar la capacidad industrial del país y que en realidad tenía como fin la liquidación de empresas del Estado y no su privatización. Por lo tanto, de una u otra forma se encontró sumamente difícil neutralizar la oposición militar, y consiguientemente "los miembros del equipo neoconservador no tuvieron más remedio que ajustarse a las reglas de juego fijadas por la corporación



militar y a la peculiar situación que creó la presencia de ésta en el interior del aparato administrativo del Estado". (21)

Esto constituyó una situación curiosa, pues si por un lado los militares fueron quienes pusieron a Martínez de Hoz a la cabeza de la economía, ellos mismos obstaculizaron el buen desarrollo de su programa.

Por ende, y a pesar de los esfuerzos realizados por el equipo neoconservador, los problemas económicos de las empresas estatales argentinas siguieron, y hasta empeoraron. Para 1984, el déficit de éstas ascendió a 4.6% del Producto Bruto Nacional; las principales causas de este desfinanciamiento fueron: los excesivos incrementos en la plantilla de trabajadores y el alto endeudamiento contraído.

El proceso de privatización se sistematizó realmente, cuando ascendió democráticamente a la presidencia Raúl Alfonsín, de procedencia civil. De esta manera, para 1986 -contando unos años antes-, habían sido liquidadas 120 empresas y vendidas participaciones accionarias de 212 más; sin embargo, aún continuaban 168 casos de participación minoritaria del Estado, a través del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. No obstante, durante 1987 las empresas públicas continuaron siendo la principal (50%) fuente del déficit fiscal del Estado. Por tal motivo, en busca de apalear la grave crisis económica, se emitió un decreto privatizador encaminado a lograr

---

(21) *Ibid.* pp. 107-108.

una reducción significativa del sector público, que aligerara la pesada carga estatal.

La privatización se dio en varios sectores, y los resultados económicos y de servicio hasta esa fecha fueron muy positivos. En Buenos Aires, por ejemplo, funcionan ahora de compañías privadas, autobuses modernos y eficientes, que ante la competencia, ofrecen un precio muy accesible al usuario; asimismo, la empresa industrial SIAM que produce maquinaria de distintos usos, cuando era estatal perdía millones de dólares al año, en cambio cuando se privatizó, mejoró su producción, obtuvo ganancias y hasta elevó su plantilla de trabajadores. Alentado por los frutos de la privatización, el exsecretario del Fomento de Desarrollo de Argentina y asesor de Alfonsín, Manuel Tanoria, recomendó acelerar la reprivatización de la ración nacionalizada compañía aérea Austral y emprender la venta de Aerolíneas Argentinas, así como la de otras empresas. (22)

Con el actual presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem (también civil), la privatización ha continuado siendo prioridad en la política económica estatal, ya que, cuando recibió el poder, la nación contaba todavía con varias empresas deficitarias (véase cuadro 9). En este aspecto se ofrecen por ley varias opciones para la privatización, tales como: "licitación, concurso, remate público, venta de acciones en bolsas nacionales

---

(22) Manuel Tanoria, "La privatización como política". En Hanke, *op.cit.*, pp. 63-64.

o contratación directa. En todos los casos las operaciones pueden ser de cesión parcial o total". (23)

Cabe resaltar, que en una visita de Estado que realizó el Presidente Menem a Francia en febrero de 1992, anunció la completa privatización de las empresas del Estado para fines de ese mismo año.

Finalmente, es importante destacar de la experiencia argentina, que las limitaciones de la afinidad político-ideológica entre dos grupos, (el neoconservador y el militar, en este caso) constituyen un obstáculo decisivo para la implementación exitosa de las iniciativas tendientes a reformar y redimensionar al Estado. Se concluye entonces, que para que un programa de privatización sea exitoso (en cualquier país) deberá existir un compromiso adquirido por parte de quienes integran el poder, tanto de quienes lo detentan, como de los responsables de implementar los lineamientos económicos.

---

(23) Ricardo M. Domínguez, "De la hiperinflación al Menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina". *Memoria del Seminario Internacional...*, op.cit., p. 50.

**CUADRO 9**

**DEFICIT OPERATIVO EN EMPRESAS DEL ESTADO  
PRESUPUESTO 1989  
(MILLONES DE DOLARES)**

	INGRESOS	EGRESOS	RESULTADO
YPF (Petróleo)	1174 (sic)	2800	-1026
Ferrocarriles	150	650	-500
Sagba (electricidad)	220	650	-430
Gas del Estado	350	760	-410
Entel (teléfonos)	545	940	-395
Agua y Energía	270	600	-330
Hidronor	21	131	-110
Encotel (correos)	121	198	-77
YCF (carbón)	28	55	-27
OSN (obras sanitarias)	73	95	-22
Déficit total			-3327

FUENTE: Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en La Nación, 18/7/89, p. 1.

REFERENCIA: Ricardo M. Rodríguez, "De la hiperinflación al Menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina". Memoria del Seminario Internacional..., op.cit., p. 50.

#### **d. Turquía**

Este país asiático por sus características económicas del pasado y actuales, da elementos de análisis sobre la privatización. Por ello, es importante para la presente investigación mencionarlo.

Con la crisis mundial de 1929, Turquía se vio gravemente afectada, para ese entonces el sector empresarial privado tenía poca experiencia y no contaba con suficiente capital e infraestructura para invertir en la economía. Por tal motivo, el Estado aplicó políticas de industrialización a través de la creación de empresas públicas. Dichas empresas lograron alcanzar ciertos objetivos, y creyendo que todo lo hacían mejor, se desarrollaron y expandieron bajo el esquema keynesiano de bienestar.

Efectivamente, durante varias décadas, el Estado turco se caracterizó por ser altamente interventor en la economía, y el sector público, por su omnipotencia y gran tamaño, comparado con el sector privado. De esta manera, el sector público, al promover la indiferencia en cuanto al desempeño financiero, la interferencia política en la toma de decisiones, el exceso de empleados y la inestabilidad en los puestos directivos, provocó que las empresas que lo integraban, se convirtieran en fuertes sangrías del presupuesto nacional y pesadas cargas de administración, infiriendo además, que en materia de eficiencia,

productividad y calidad de bienes y servicios, los resultados fueran muy pocos.

En este orden de hechos, a fines de los años Sesenta y durante los Setenta, Turquía se sumió en una profunda crisis económica que se reflejaba en todos los ámbitos de la vida nacional. Tomando esto en consideración, el gobierno decidió dar pasos hacia la liberalización de la economía y posteriormente a la privatización de empresas públicas.

En los inicios de la década de los Ochenta, se derrocó al gobierno civil a través de un golpe militar, lo cual propició que se sintiera inestabilidad en el sistema político y en el mercado de capitales, que de por sí no era favorable. Debido a lo anterior, existía desconfianza para invertir por parte de los empresarios privados, y también por las pérdidas sufridas y a sus ahorros que invertidos en oro y bienes raíces, no habían sido productivos. Por consiguiente, el Estado se vio en la necesidad de crear una atmósfera político-económica favorable, dando a conocer sus objetivos político-democráticos y económico-neoliberales.

En este sentido, el Estado emprendió una transformación económica radical, que modificó los viejos esquemas de desarrollo. En primer lugar, se empezó a apartar de la intervención económica fuerte, en segundo lugar, dio puerta abierta a la liberalización de la economía y a las fuerzas del mercado y, en tercer lugar, abatió las restricciones, protecciones y sobrecontroles que limitaban la economía.

Como parte de estos esfuerzos, en 1981 se promulgó una ley que estableció el Consejo de Promoción de Capital, que tuvo por objetivo la activación del desarrollo en los mercados de capital del país. En relación a las empresas públicas se creó un plan de acción que eliminó los subsidios y préstamos blandos; promovió la fijación de precios realistas que cubrieran los precios de producción (exceptuando algunos productos considerados clave de la economía como el carbón, el petróleo y la electricidad); difirió los proyectos no prioritarios y no rentables; suprimió la creación de nuevas empresas; suspendió aumentos salariales y de empleos; y promovió la eficiencia. "De hecho, en 1983 se estableció el marco legal para la reforma de estas empresas y se exigió su funcionamiento con lineamientos similares a las empresas que buscan el lucro".(24)

Sin embargo, a pesar de las consideraciones anteriores, las empresas públicas siguieron siendo una pesada carga para el gobierno y el presupuesto.

Consecuentemente, en base a las promesas de vender la mayor parte de las más de 200 empresas estatales, en 1983 fue elegido democráticamente el civil Turgot Özal como Primer Ministro. Iniciando su mandato consideró de inmediato la privatización, y se estableció el marco jurídico adecuado para ella, al aprobarse la Ley sobre el Fomento de Ahorros y la Aceleración de Inversiones Públicas en febrero de 1984. No obstante, antes de ser sometidas las empresas al proceso de enajenación, se

---

(24) Marcela Torres, *op.cit.*, p. 10.

intensificó el plan para transformar a las empresas en eficientes.

De esta forma, en el mismo año de 1984, "el Puente Colgante del Bósforo (que une a Europa con Asia) fue vendido al público y se ofreció a los inversionistas un rendimiento de 18% a lo largo de tres años". (25) Sin embargo, por falta de experiencia en el asunto, fue encargada la elaboración del plan maestro de privatización al Banco Morgan (de Estados Unidos) en 1986. En dicho plan se consideraron los mejores prospectos para ese proceso y se propuso un calendario. "Turkish Airlines se encontraba en el primer grupo, junto con cuatro plantas de cemento propiedad del sector público empresarial Citosan, hoteles de propiedad de los Bancos Turban y Turizm, USAS, un servicio de alimentos para los aeropuertos de Turquía y dos fabricantes de teléfonos y conmutadores, propiedad del ministerio de PTT, Netas y Teletas". (26)

En este orden de acciones, fue evidente el fortalecimiento que le estaba dando Turquía al proceso de privatización, que en la práctica tomó tres formas básicas: "1) emisión de 'certificados de participación de beneficios' de empresas paraestatales; 2) promoción de la inversión privada en sectores tradicionales del sector público, destacándose el de energía eléctrica; y 3) la venta de activos públicos en el mercado de

---

(25) Randall Fitzgerald, *op.cit.*, p. 37.

(26) John Waterbury, "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía". *Memoria del Seminario Internacional...*, *op.cit.*, p. 139.



valores".(27) Para fines de 1987, con el nuevo parlamento en manos de su partido, Özal estaba listo para acelerar las privatizaciones utilizando cinco mil sucursales bancarias.

Entre los obstáculos que se presentaron al programa privatizador -que no fueron tan relevantes como en Argentina-, cabe destacar el más significativo, que se constituyó por el embrionario mercado de capitales.

Sin embargo, y a manera de conclusión, el programa económico general de Özal, logró en poco tiempo, aumentar la confianza en los mercados financieros nacionales e internacionales, creando una atmósfera económica segura y un mercado de capitales más sólido. Asimismo se consiguió controlar y reducir la inflación, las exportaciones crecieron y la balanza de pagos se hizo positiva, el déficit presupuestario se redujo, se eliminaron los controles de precios, se estableció una tasa de cambio realista, se desreguló el sector bancario, se liberalizó el comercio y las inversiones del gobierno se limitaron a algunas áreas consideradas estratégicas. (28)

---

(27) Marcela Torres, *op.cit.*, p. 10.

(28) Bilgic Mehmet, "Privatización: el ejemplo de Turquía". En Hanke, *op.cit.*, pp. 193 y 198.

## **CAPITULO IV**

**EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN**

**MEXICO: 1982 - 1991**

## **A. RAZONES EXTERNAS E INTERNAS DEL CAMBIO**

La transformación de la política económica hacia la privatización que ha vivido México desde inicios de la década de los Ochenta, tiene sus razones externas e internas que la explican.

### **a. Razones externas**

Las razones externas se presentan en dos flancos: por un lado, ante la necesidad de que México se integre a la economía mundial por efecto de la Globalización; y por el otro, ante las recomendaciones que dan los organismos financieros internacionales en este sentido.

#### **1. Inserción de México en la economía mundial**

La inminente adecuación mundial de las estructuras capitalistas de producción al llamado neoliberalismo, que plantea la existencia de un libre mercado y libre comercio, dejando de lado la tradición histórica del Estado en cuanto a su intervención profunda en la economía; así como la constante innovación científica y tecnológica en todos los sentidos y la interacción del mundo por bloques económicos, han sido premisas fundamentales para demostrar que ya no es posible seguir con economías cerradas hacia adentro y hacia afuera, y que es

necesario contar con un Estado moderno, actual y adecuado a las necesidades económicas apremiantes de hoy en día. Por tal razón, se ha puesto de relieve la necesidad de redimensionar al Estado, que en cuanto a lo económico, se propone reducirlo al mínimo de sus funciones.

Esto se ha fortalecido con el ascenso al poder de las fuerzas conservadoras, que cuestionan al Estado interventor y critican su ineficiencia e impotencia para resolver los problemas estructurales del capitalismo.

De esta manera, ante el tránsito de criterios particularistas a criterios universalistas en la legitimación y gestión del Estado, que han desembocado en la aparición de una racionalidad político-administrativa, que supone y expresa el cambio entre las relaciones de Estado y sociedad, las cuales se han manifestado en un sinnúmero de reformas, en lo económico -en respuesta a la crisis-, la mayoría de los países del mundo han implementado políticas neoliberales que conllevan a la privatización y otras categorías conexas que finalmente provocan la retracción estatal en esa actividad.

En este sentido, "lo que acontece afuera de nuestras fronteras no ha sido ni puede ser hoy ajeno. Su impacto, aprendido duramente en las pasadas dos décadas, condiciona las perspectivas de enfrentar los retos internos. Hay por ello, reconocimiento de los cambios profundos que han venido ocurriendo

en otras naciones y en la interacción de otros países y agentes internacionales".(1)

En este orden de ideas, México se ve en la inminente necesidad de replantear los objetivos económicos del Estado, considerando el esquema neoliberal, que manifiesta entre sus tesis la privatización de la administración pública.

## **2. Presiones de los organismos financieros internacionales**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) principalmente, han presionado al gobierno mexicano -a cambio de asistencia financiera o préstamos adicionales- para que reduzca sus gastos gubernamentales y se ajuste a las políticas neoliberales.

A este propósito, el FMI recomienda que se pongan en práctica una serie de medidas a conveniencia del sector privado, entre las que destacan: la menor intervención del Estado en la economía a través de la privatización de empresas públicas; la flexibilización de precios; la libertad cambiaria y económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes; la libertad para la inversión extranjera; la reducción del gasto público; la eliminación de subsidios; la eliminación de controles de precios; la fijación de salarios en función a las leyes de la

---

(1) Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado". México, Nexos número 148. Abril de 1990. p. 29.

oferta y la demanda; y la actualización de tarifas de los servicios públicos.(2)

Considerando lo anterior, a partir de 1982 el gobierno mexicano, se ha empeñado por la transformación económica del país, dando un viraje histórico, al dejar el tradicional esquema de Estado paternalista y entrar a uno completamente nuevo, que es precisamente el del neoliberalismo. Por ello no es casual que el Banco Mundial alabe a México, como el país que, "entre los más endeudados, ha progresado considerablemente en la liberalización comercial, en la instauración de una política de cambios, que proporciona incentivos a las exportaciones, y en la liquidación de (...) empresas públicas deficitarias".(3)

#### **b. Razones internas**

Las razones internas del cambio, se deben principalmente a: la grave crisis económica que a través de los años se agudizó, poniendo en tela de juicio al Estado interventor y la existencia de muchas de las empresas públicas que se volvieron ineficientes y fuertes deficitarias del erario nacional; y, al requerimiento de buscar nuevas estrategias de desarrollo que permitieran al país enfrentar y superar los nuevos retos económicos.

---

(2) Arturo Ortiz Wadgyr, *El fracaso neoliberal en México: 6 años de Fondo Monetarismo (1982-1988)*. México, Editorial Nuestro Tiempo. 1988. pp. 14, 15 y 33.

(3) Alexander Kanov, "La desincorporación de las empresas del Estado". México, *Momento Económico*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Oct-nov. de 1988. p. 26.

## **1. La crisis económica: agotamiento del modelo general de desarrollo**

El modelo general de desarrollo que funcionó en México de 1930 a 1982, se caracterizó por tener un Estado altamente interventor en la economía, que en lugar de realizar cambios estructurales de fondo, intentó dar solución a los problemas económicos a través de la creación y absorción (vía quiebra) de empresas públicas de áreas que antes sólo estaban destinadas a la actividad de los sectores privado y social. Así tenemos que en 1930 se contaba con 12 entidades paraestatales(\*), en 1940 con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491; en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155.

Asimismo, en nuestro país, el estatuto de la "paraestatalidad" respondió "a la necesidad de reasunción del dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes; asegurar el bienestar de la población interviniendo en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollar infraestructura para la economía nacional; cumplir los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatar

---

(\*) En México, las entidades paraestatales integran el llamado sector paraestatal; éstas a su vez se encontraban conformadas hasta 1986, por las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos públicos y organismos descentralizados. Después de que entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dejaron de tener el carácter de entidades paraestatales las empresas cuyo capital participaba en el Estado con la suscripción de entre el 25% y el 50%, así como los fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la Ley en cuanto a su estructura y objeto. Por lo anterior, se sobrentiende que el término de empresa pública queda inserto en el de las entidades paraestatales.

y mantener unidades de producción y servicio, y allegar recursos al Estado por fuentes no fiscales". (4)

Sin embargo, ante la crisis económica cada vez más pujante, esta situación cambió en los albores de la década de los Ochenta. "La afluencia de recursos financieros comenzó a contraerse, cuando la deuda externa era ya muy cuantiosa y la salida de capitales hacia el extranjero comenzó a ser un grave problema y un factor de presión sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio del peso, el déficit público fue motivo de explicable preocupación (...). En 1982, la influencia de la crisis fue patente. A la baja del precio del petróleo, el alza de las tasas de interés y la cada vez mayor dificultad para obtener nuevos créditos del exterior, siguió la creciente fuga de capitales, la caída del peso y el aumento del déficit financiero del Estado". (5)

En este contexto, se sentía un ambiente económico inseguro y de incertidumbre para las inversiones privadas, así como de excesivos controles y restricciones de todo tipo.

Poco después, a estos desequilibrios estructurales se sumaron otros problemas surgidos por el excesivo endeudamiento: estanflación, un sector público sin recursos para hacer frente al servicio de la deuda, altas tasas de interés, baja

---

(4) Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. p. 718.

(5) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Reestructuración del Sector Paraestatal". México, Cuadernos de Renovación Nacional, vol. IV. Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 126, p. 15.



productividad económica, obstáculos a las exportaciones impuestas por el proteccionismo de los países industrializados, una virtual suspensión de los créditos provenientes de los acreedores internacionales, etc., provocando que la crisis económica se agudizara y se convirtiera en la más seria que haya enfrentado el país durante su historia.

Dicha crisis se reflejó directamente en el sector paraestatal que había empezado a tener deficiencias en su papel de generador de empleo y ahorro, ejecutor de inversión y productor de insumos y bienes básicos, bajo cuatro circunstancias:

1) Las políticas de reajuste del sector público, que en general implicaron una severa contracción al gasto, la inversión y las transferencias públicas;

2) Los problemas estructurales que las empresas públicas -salvo raras excepciones- arrastraron por muchos años: transferencias al sector privado por la vía de los subsidios que se tradujeron en déficits financieros permanentes, la corrupción e ineficiencia administrativa, la baja productividad y falta de renovación, entre otros;

3) La incapacidad de algunos programas de rehabilitación financiera y el proyecto de reconversión industrial, que, implementados por el propio gobierno, tuvieron un papel irrelevante para reactivar las empresas;

4) La oposición de las cúpulas del sector privado hacia la participación del Estado en la economía. (6)

Consecuentemente, el papel del Estado en la economía se vio vulnerado por las críticas de numerosos grupos sociales, incluyendo empresarios y renombrados ideólogos-pensadores mexicanos. El gobierno de la Madrista entonces reconoció, que el crecimiento explosivo de la empresa pública, los problemas de desequilibrio de la economía nacional y su participación centralizada en el sector paraestatal, se habían constituido en obstáculos para el desarrollo.

Sobre este problema, Arnaldo Córdova enfatiza: "un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo". (7)

De tal manera, tras medio siglo de abundante proteccionismo estatal, para inicios de la década de los Ochenta -ante la impotencia para resolver y enfrentar la crisis mencionada-, se evidenció el fracaso inminente del Estado de bienestar, componente máximo del modelo general de desarrollo.

## 2. Nueva estrategia de desarrollo

Ante la crisis, fue necesario "comenzar a bosquejar orientaciones económicas, jurídicas y administrativas que

---

(6) José Gasca Zamora, "Privatización de la empresa pública en México: 1983-1988". *Momento Económico*, op.cit., p. 23.

(7) Arnaldo Córdova, ¿Un nuevo Estado?. México, *Mexos* número 145. Enero de 1990. p. 37.

mejoraran la gestión de la empresa pública".(8) Esto constituyó el abandono definitivo del modelo general de desarrollo y el inicio de una nueva estrategia basada en una modificación del comportamiento del Estado, que precisó sus funciones y replanteó sus prioridades bajo esquemas de un nuevo orden.

En lo que a esto concierne, se promovieron grandes transformaciones económicas tanto en el terreno productivo y tecnológico como en el comportamiento de los mercados, que significó organizar de manera más eficiente al gobierno, empresarios y trabajadores, en un renovado marco de participación de los agentes económicos.

En este orden de circunstancias, el gobierno mexicano emprendió un profundo proceso de cambio -con criterios de racionalidad- encaminado a la obtención de mayores niveles de eficiencia en la economía, a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo y a sanear las finanzas públicas, contemplando la reestructuración del sector paraestatal que creció a lo largo del tiempo en forma desordenada y sin obedecer a planes específicos, mediante la **privatización de las empresas públicas**, dando así, mayor margen a las transacciones cambiarias, al libre juego de la oferta y la demanda y a la liberalización del comercio.

Al respecto, Guillermo Knochenhauer opina que "la rectoría del Estado tendrá que dejar que las fuerzas del mercado organicen lo fundamental de la asignación de recursos para la reconversión

---

(8) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *op.cit.*, p. 20.

del sector moderno, y al mismo tiempo, forjar alianzas con los empresarios de las grandes empresas alrededor de proyectos industriales de largo plazo (tecnología, información de mercados, respaldo político a sus estrategias exportadoras, mecanismos financieros, políticas de exportaciones-importaciones, etcétera), orientados a librar su competencia internacional".(9)

## **B. ADECUACIONES PARA LA VIAVILIDAD DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO**

Es evidente que para lograr un mayor grado de privatización, fue necesario que desde el gobierno central se establecieran una serie de medidas que permitieran la adecuada implementación del proceso. En el caso de México fueron: la reforma constitucional a los artículos 25, 26, 27 y 28, que conceptualizaron la rectoría económica del Estado, redefiniendo el concepto de las áreas consideradas estratégicas y prioritarias, y que permitieron la creación de una nueva Ley de Entidades Paraestatales de carácter federal.

### **a. Marco Jurídico: Reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales**

En economías como la nuestra, fue necesario para que la privatización pudiera implementarse, una reforma a los

---

(9) Guillermo Knochenhauer, "El tamaño del Estado y los sectores sociales protagónicos". México, *Revista del Colegio* número 3, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Julio de 1990. p. 199.

lineamientos jurídicos de la Constitución, referentes a los artículos: 25, que contempla la rectoría del Estado; 26, que establece el sistema de planeación democrática; 27, que define el carácter de la propiedad de la tierra; y 28, que redefine las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación.

De esta forma, desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, "se promovieron importantes modificaciones constitucionales con el doble propósito de consolidar la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional y precisar su ámbito de participación en materia económica".(10) En consecuencia, como principio básico de la política de redimensionamiento fueron las reformas y adiciones a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Magna en 1983. Estas enfatizaron que el Estado debería limitar su participación en materia económica al manejo, de manera exclusiva, de las áreas estratégicas, y a su participación por sí o con los sectores social y privado -otorgándoles condiciones apropiadas para su desenvolvimiento-, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, bajo el marco de nuestra economía mixta.

Al mismo tiempo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, -entre otros puntos- se señalaron las prioridades generales de la participación del Estado en la economía,

---

(10) Ignacio Pichardo Pagaza, *El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales: el Caso de México*. Conferencia pronunciada por el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, Secretario de la Contraloría General de la Federación, en el simposio "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas. Querétaro, Qro. México. 14 de julio de 1988. SECOGEF. p. 15.

limitando así, su ingerencia en otro tipo de actividades no justificables.

Cabe agregar, que la economía mixta con rectoría del Estado, alcanza su plena expresión a través de la planeación participativa y la concertación democrática, las cuales son los lineamientos del reformado artículo 26 constitucional. Los mismos establecen que la planeación participativa busca, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Además, se establece un Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal.

En este nuevo contexto político económico, el campo también fue objetivo de la privatización, por lo que se volvió materia de discusión en 1989. Así, Luis Germán Córdova García, presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamín), precisaba que con la privatización de la tierra no se trataba de eliminar al ejido, sino de formar unidades productivas con la superficie necesaria para modernizar y eficientizar el campo. Por otro lado, José María Alverde Goya, presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, consideraba que para evitar la creciente importación de granos se requería de seguridad en la tenencia de la tierra, de dotación de maquinaria, tecnología y fertilizantes. Y Alfonso Garzón Santibañez, senador y líder de la Central Campesina Independiente (CCI), aceptaba que

las inversiones del "gran capital" eran necesarias para la industrialización del campo. (11)

Finalmente, respondiendo a criterios neoliberales -igual que los anteriores artículos- fue necesario reformar el artículo 27 constitucional durante la actual gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1991, creándose así, las condiciones necesarias para la privatización del sector agrario.

En conclusión, podría decirse que estas adecuaciones o reformas constitucionales se constituyeron en premisa fundamental para crear un ambiente de política económica favorable que diera protección y garantía a las inversiones del capital nacional y extranjero.

#### **b. Redefinición de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional**

"La sociedad requiere cada vez con más insistencia que el sector público cumpla sus funciones y servicios básicos en forma más eficaz y eficiente y que descentralice o renuncie a aquéllos que no son de su competencia o para los cuales no está debidamente capacitado". (12)

---

(11) Fernando Ortega Pizarro, "El Gobierno se deshace de todo lo que puede y desnacionaliza al país". México, Proceso número 673. Septiembre de 1989. p. 10.

(12) Pedro E. Andrieu, "La modernización del sector público en América Latina y el Caribe: el rol de cooperación técnica internacional". Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública, Cd. de México, 13, 14, 15 de noviembre de 1989. p.11.

En este sentido, ante la peculiar y deteriorada situación del sector público y su amplia gama de actividades, "fue necesario definir y ejecutar una política de concentración de esfuerzos del Gobierno Federal en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, lo que abrió una nueva etapa a la historia moderna del sector paraestatal mexicano", (13) ya que se limitó la intervención estatal en la economía.

Las **áreas estratégicas**, que son exclusivas del Estado, corresponden a actividades económicas que revisten singular importancia para el desarrollo y la soberanía nacionales, a saber: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por su parte, las **áreas prioritarias**, en las que el Estado debe participar por sí o con los sectores social y privado, corresponden a aquéllas que, sin ser fundamentales para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demanda el interés público.

---

(13) Ignacio Pichardo Pagaza, *op.cit.*, p. 11.



Según estos términos, el Estado definió y precisó el ámbito en el que deberían actuar las empresas públicas existentes, creando un marco legal que las regulara.

### **c. Ley Federal de Entidades Paraestatales**

El primer paso para tratar de definir legalmente lo que debería entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal, se dio en 1947 al expedirse la **Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**. Dicha ley tuvo otras dos versiones "la de 1965 confirmó las funciones de coordinación y control de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional; la Ley de 1970 añadió, como objetivo de vigilancia y control gubernamental no sólo a los Organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, sino que incluyó en su esfera de competencia a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos públicos". (14)

Sin embargo, ante la coyuntura del sistema económico nacional, fue necesario proponer una sustancial modificación a dicha Ley.

---

(14) Alfredo Castillo Rojas (moderador), "La Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Proceso Legislativo". Debate sobre Entidades Paraestatales, organizado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México D.F. Junio de 1986. En *Política y Administración Pública*, sep-dic. de 1986. p. 153.

De esta manera, a principios del gobierno de Miguel de la Madrid, se organizó el Foro de Consulta Popular, que tuvo como objetivo primordial revisar el papel que las entidades paraestatales deberían realizar en el futuro. Algunas ponencias del foro destacaron en franca crítica: "A) expansión indiscriminada del Estado a través de las empresas públicas; B) duplicación de servicios; C) supervivencia de inercias que afectan la eficiencia y la eficacia de las empresas; D) existencia de errores y desviaciones en el manejo y, en algunos casos, ejemplos de corrupción; E) falta de identificación con los objetivos nacionales; F) ausencia de viabilidad económica; G) deficiencia de operación; H) incumplimiento de objeto para lo cual se crearon; y otros se manifestaron por I) la reestructuración del sector en su conjunto". (15)

Las conclusiones obtenidas por el **Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública**, fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y sirvieron de base para formular la iniciativa de Ley sobre la empresa pública, que se mandó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Después de aprobada se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que modificó el artículo 6 de la iniciativa en su segundo párrafo, con el fin de buscar la convivencia constitucional necesaria con los artículos 25, 26, y 28; asimismo, adecuó la redacción de los artículos 7, 8, 14, 22 y

---

(15) Romeo Flores Caballero (ponente), "La Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Proceso Legislativo". *Política y Administración Pública, op.cit.*, p. 142.

34 de dicha iniciativa y reordenó los artículos 31 y 32 entre otros.

El resultado de la iniciativa de ley fue la creación de la **Ley Federal de Entidades Paraestatales**, que fue una respuesta moderna y adecuada a la compleja realidad y al cambiante entorno empresarial. Dicha Ley estuvo orientada " hacia la simplificación del manejo de las entidades públicas para lograr una mayor eficiencia y eficacia, liberándolas del cumplimiento de requisitos que las agobiaban y radicando en sus órganos de Gobierno, para este propósito, las facultades de autorización previa que anteriormente ejercían diversas dependencias, cuyas intervenciones llegaron a desorbitar y obstaculizar la dirección y manejo de las entidades". (16)

Esta nueva Ley -que entró en vigor en mayo de 1986- al promover la simplificación de las actividades públicas y sujetar a las empresas a criterios de eficiencia, mejoró y adecuó el entorno político económico para la privatización, disponiendo que cuando alguna entidad paraestatal dejara de cumplir con su objeto, o ya no fuera de interés relevante para la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo a la opinión de la Coordinadora de Sector(\*), propondría al Ejecutivo Federal su desincorporación (artículos 16 y 32 de la misma). Asimismo, con la mencionada Ley

---

(16) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *op.cit.*, p.40.

(\*) Las Coordinadoras de Sector están conformadas por las Secretarías de Estado.

se dio mayor autonomía de gestión a los órganos de Gobierno y a la dirección de las empresas públicas.

Igualmente, la privatización de empresas del Estado, se vio apoyada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), encargada de fiscalizar y promover la eficiencia de las empresas mediante Comisarías.

### **C. TIPOS DE PRIVATIZACION EN MEXICO**

La privatización de empresas públicas en México, no sólo se realiza mediante la venta. Existen también procesos que si bien no implican la enajenación ( liquidación, extinción, fusión, transferencia, y otorgación de concesiones al sector social y privado), si corresponden a la retracción del Estado en las actividades públicas. Por ello resulta pertinente hacer explícitos los criterios que determinan el tipo específico de **desincorporación** (\*) que debe aplicarse en cada caso.

"Los criterios que orientan el tipo específico de desincorporación a que se sujetan las entidades paraestatales resultan de diversas consideraciones referentes a la situación real que guardan las empresas, fundamentalmente en lo que se

---

(\*) Según fuentes oficiales, la **desincorporación** significa, además de privatizar, modernizar al sector paraestatal e implementar una política de mayor racionalidad.

refiere a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales".(17)

#### **a. Venta**

Se someten a proceso de venta aquellas entidades en las que la participación del Estado no es justificable, es decir, aquellas entidades que no tienen el carácter de estratégicas o prioritarias. Además, las que por sus condiciones de operación y viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

La venta de entidades paraestatales se hace preservando la proporción de las inversiones de capital extranjero conforme a lo establecido en la ley.

Este tipo de privatización ha sido uno de los más privilegiados durante el proceso en el caso mexicano. Las razones son evidentes: permite tener ingresos inmediatos en efectivo, se asegura tener ingresos futuros en efectivo vía impuestos, solventa pagos de deuda externa y permite obtener recursos frescos extra que se pueden destinar a obras de beneficio social.

#### **b. Liquidación, Extinción**

Se liquidan o extinguen aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los objetivos para los cuales

---

(17) Ignacio Pichardo Pagaza, *op.cit.*, p. 11.

fueron creadas, las que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Se consideran también de manera especial, las entidades que presentan una difícil situación financiera no viable para mantener su operación.

#### **c. Fusión**

La fusión de entidades se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión y en general, incrementar su eficiencia:

#### **d. Transferencia**

La transferencia de las entidades sometidas al proceso, se hace a los Gobiernos de los Estados y tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional.

#### **e. Concesión**

La concesión se da como una viabilidad a la privatización total de capitales; se constituye como una licencia -con determinadas regulaciones- que dan las instituciones o entidades paraestatales de algunas de sus actividades, al sector social o privado. Por ejemplo: la construcción de carreteras, el manejo de puentes y autopistas, la recolección de basura, etc.

Cabe destacar, que las entidades no sujetas al proceso de desincorporación, son sujetas a una racionalización estricta de sus funciones, con subsidios solamente necesarios para las prioridades nacionales.

#### **D. PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO**

La privatización implementada en México, ha tenido dos procesos, el que se llevó a cabo durante el sexenio de Miguel de la Madrid (llamado proceso de desincorporación) y el que ha funcionado durante la administración actual, con Carlos Salinas de Gortari.

##### **a. Proceso de privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

El proceso de privatización o desincorporación de entidades paraestatales incluyó la venta, liquidación, extinción, fusión

y transferencia, según fuera el caso. Dicho proceso siguió en general, las siguientes fases operativas:(10)

1) De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), así como con los diversos programas de ajuste: Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se definieron los lineamientos generales de política económica y, por tanto, el papel y la evolución que tendrían las entidades paraestatales en la economía nacional.

2) La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF), principal institución del proceso de desincorporación, solicitaba a las coordinadoras sectoriales, en acuerdo con el gabinete económico, una lista de entidades paraestatales propuestas para su venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia, que mediante oficio ponía a consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) -extinta en el gobierno de Salinas de Gortari-.

3) La SPP (secretaría extinta por decreto presidencial) efectuaba los estudios necesarios mediante tres direcciones y los sometía a dictamen de la CIGF. (Actualmente, las funciones que eran realizadas en este sentido, por la SPP, son ahora llevadas a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

---

(10) José Gasca Zamora, "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988". México, Comercio Exterior número 2. Volumen 39. Febrero de 1989. pp. 151-152.



4) Una vez concluida la fase previa, la CIGF formalizaba la venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia que, con excepción del primer caso, se publicaba en el Diario Oficial. A partir de ello se redefinió el universo de entidades paraestatales a cargo del Estado y controladas por cada sector.

5) En los casos de venta, ésta era coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual nombraba un banco o una sociedad de crédito como agente vendedor responsable de concluir el proceso.

6) La institución de crédito encargada de la venta (Serfin, Nafin, Bancomer, Banamex, etc.) realizaba estudios de evaluación técnico-financiera de la empresa para conformar un legajo de información sobre ésta, el cual se proporcionaba sólo a los posibles compradores que entraban al concurso para adquirirla, previa convocatoria.

7) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargaba de fiscalizar y vigilar los recursos obtenidos y los mecanismos de la venta respectiva.

8) El proceso de venta concluía formalmente cuando se firmaba el contrato de compraventa, aunque el pago total o parcial se realizara en fecha posterior. Los recursos se depositaban en la Tesorería de la Federación (véase gráfica 1). Los criterios que se observaron del proceso de desincorporación son los siguientes: concentrar la participación del Estado en las ramas estratégicas o prioritarias para el

desarrollo nacional; depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades de operar; racionalizar las estructuras de apoyo y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su integración y su capacidad exportadora; fusionar entidades por razones de racionalidad técnica y economías de escala para el mejor aprovechamiento de los recursos y potencialidades; transferir a gobiernos de los Estados empresas de importancia local o regional; y, aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumento de política económica. (19)

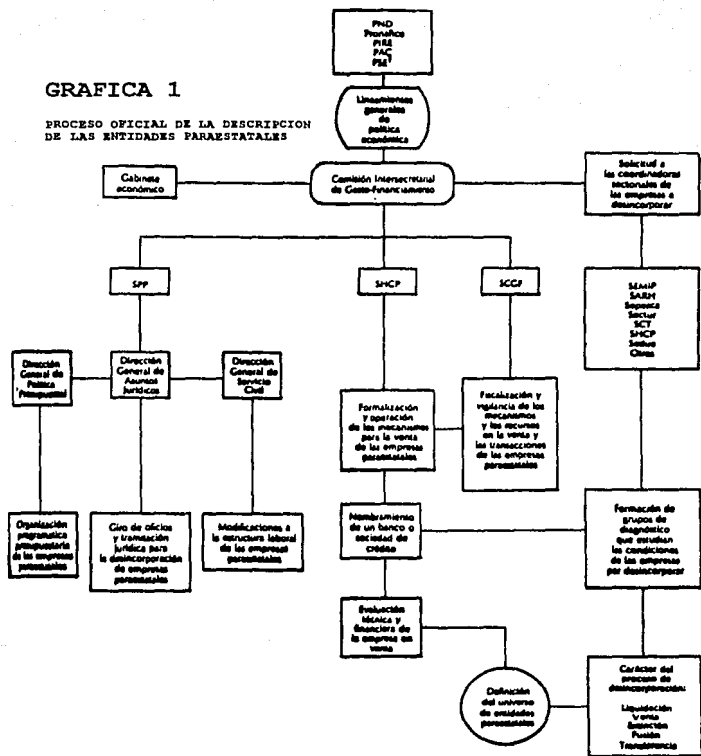
Estos criterios tuvieron como finalidad rehabilitar la empresa pública como instrumento de política económica y como instrumento de la estrategia de modernización y reestructuración económica. Asimismo, esto permitió que en corto plazo se redujera el déficit y eliminaran las transferencias de recursos del gobierno.

---

(19) René Villarreal, *Mitos y Realidades de la Empresa Pública: Racionalización o Privatización?*. México, Editorial Diana, 1988. p. 24.

# GRAFICA 1

PROCESO OFICIAL DE LA DESCRIPCION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES



1. PND: Plan Nacional de Desarrollo; Pronafice: Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio exterior; PIRE: Programa Inmediato de Reordenación Económica; PAC: Programa de Aliento y Crecimiento; PSE: Pacto de Solidaridad Económica.

REFERENCIA: José Gasca Zamora, op.cit., p. 153. Elaboración suya con base en información proporcionada por la Dirección General de Política Presupuestal de la SPP, y SHCP, Informe Hacendario Mensual, marzo de 1988.

**b. Proceso de privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1991)**

Una característica de la presente administración, es que la técnica de la venta o enajenación ha pasado a ser la preferida del proceso de privatización, el cual varió y se volvió más específico.

A este propósito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las empresas paraestatales, por lo que, con el objeto de fortalecer las acciones del Gobierno Federal para la venta de entidades paraestatales, el C. Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, decretó la creación de la **Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales**, dependiente de esa misma Secretaría. Esta Unidad quedó integrada por seis personas a nivel directivo y por el personal de apoyo.

El proceso de desincorporación vía venta de empresas, es muy extenso y complejo, ya que un buen número de los trámites que se realizan son los mismos para todas las empresas, independientemente de su tamaño. A continuación se describen brevemente los procedimientos utilizados en la enajenación de entidades paraestatales(20):

---

(20) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales". México, Nexos número 162, suplemento especial. Junio de 1991. pp. VI-VIII.

### **1) Propuesta de la Dependencia Coordinadora**

El proceso se inicia formalmente cuando la Secretaría de Estado, Coordinadora de Sector, presenta a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento su propuesta de desincorporación, por considerar que la empresa no es estratégica ni prioritaria. Por ejemplo, si es un hotel, la propuesta será de la Secretaría de Turismo, si es un ingenio azucarero, será de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.

### **2) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento**

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento analiza la propuesta y de acuerdo a la situación general que guarda la empresa, su área de actividad y los antecedentes de su operación, decide la alternativa de desincorporación más adecuada. Como se mencionó anteriormente ésta puede ser liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.

### **3) Acuerdo para la desincorporación**

En el caso de que se decida que el destino de una empresa será la venta, la Secretaría de Programación y Presupuesto con base en sus facultades, envía la comunicación oficial al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público con el fin de que inicie el proceso de venta.

### **4) Designación del banco agente**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asigna, en todos los casos, a uno de los 18 bancos comerciales del país como agente de venta del Gobierno Federal. La decisión sobre qué banco

en particular llevará la venta, está en función de su experiencia y sus cargas de trabajo.

La Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analiza la situación de cada empresa y en coordinación con el banco agente, ya designado, diseñan el esquema de venta.

#### **5) Lineamientos de venta**

Una vez diseñado y aprobado el esquema de venta y dadas las características y situación específica de la empresa, el banco agente propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los lineamientos generales para instrumentar la venta, entre los más importantes se encuentran: convocatorias, bases de venta, calendario de actividades, entrega de perfiles, prospecto y monto del depósito, los cuales deberán contar con la aprobación final de la Unidad de Desincorporación.

#### **6) Perfil y prospecto de venta**

El banco agente elabora dos documentos: el perfil informativo, que es un documento reducido en el que se incluyen los aspectos generales de la entidad, simultáneamente publica en los diarios de mayor circulación nacional una convocatoria en la que se informa a los interesados que la empresa está en venta y que pueden obtener información preliminar. El segundo documento es el prospecto descriptivo que está conformado por la información más relevante de la empresa, con características particulares que el posible comprador requiere conocer, entre

otros: estados financieros, créditos, situación laboral y comercial.

Para recibir el prospecto se exige, en la mayoría de los casos, un depósito cuya magnitud varía de acuerdo al tamaño de la empresa. También se requiere de una carta de confidencialidad en la que se estipula que la información recibida no se divulgará durante un periodo de tiempo determinado. Adicionalmente, los interesados serán invitados a realizar una visita técnica a la empresa.

#### **7) Evaluación técnico-financiera**

El banco agente, partiendo de la información que le ha proporcionado la empresa, realiza un estudio a través de diferentes métodos denominado evaluación técnico-financiera. Entre los métodos más utilizados se encuentran: valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado. El resultado de este análisis arroja un valor mínimo de referencia, que es un indicador de la empresa y se utiliza como patrón de comparación para ponderar las ofertas, sin embargo, ésta puede venderse a un valor distinto, dependiendo de las condiciones del mercado.

En general, estas evaluaciones se realizan por expertos nacionales, empero en algunos casos, si ello lo amerita, se consulta la opinión de expertos internacionales. Entre otras, en las empresas en que se han utilizado estos servicios internacionales se encuentran: Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., Teléfonos de México, S.A. de C.V., Compañía Minera de

Cananea, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A. y Altos Hornos de México, S.A.

**8) Recepción y evaluación de las ofertas**

De acuerdo a las bases de venta, el banco agente recibe las ofertas de compra en sobre cerrado. Este acto se realiza con la mayor transparencia, en presencia de un Notario Público, de representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

Posteriormente, la institución de crédito procede a la homologación de ofertas con el objeto de hacerlas comparables entre sí. Cuando se analiza una oferta, además del precio de la operación y las condiciones del pago, se toman en cuenta los proyectos del comprador respecto a la empresa. Para el Gobierno Federal es importante conocer los planes del interesado con respecto a la situación laboral de la empresa, así como sus proyectos de inversión. Aun así, la variable de mayor importancia en la evaluación es el precio.

El agente de venta establece su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado. En el caso de que las ofertas de compra se coloquen por abajo del valor mínimo de referencia o, que se presentara sólo una oferta, se exponen ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento los resultados obtenidos y ésta toma la decisión, pudiendo asignar la empresa o, en su defecto, solicitar una nueva licitación. En general, en estos casos se licitan las empresas



en tres ocasiones y de no obtenerse resultados favorables se procede, con autorización expresa de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, a negociar directamente con el (los) interesado (s), y con representantes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**9) Autorización y resolución de venta**

Cuando el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento es favorable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite un oficio de autorización y resolución de venta, en favor de la oferta que garantice las mejores condiciones para el Estado.

**10) Formalización de la compraventa**

La dependencia propietaria de las del Gobierno Federal y el comprador, suscriben el contrato de compraventa, formalizándose así la operación. Posteriormente, el comprador realiza una auditoría de compra, que somete a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y si sus reclamos proceden, se realiza el reembolso correspondiente.

**11) Desincorporación**

El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, ajustándose al contrato de compraventa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, un oficio para proceder a la desincorporación de la empresa del Universo de Entidades Paraestatales, (anexando copias

del contrato de compraventa y del entero a la Tesorería de la Federación).

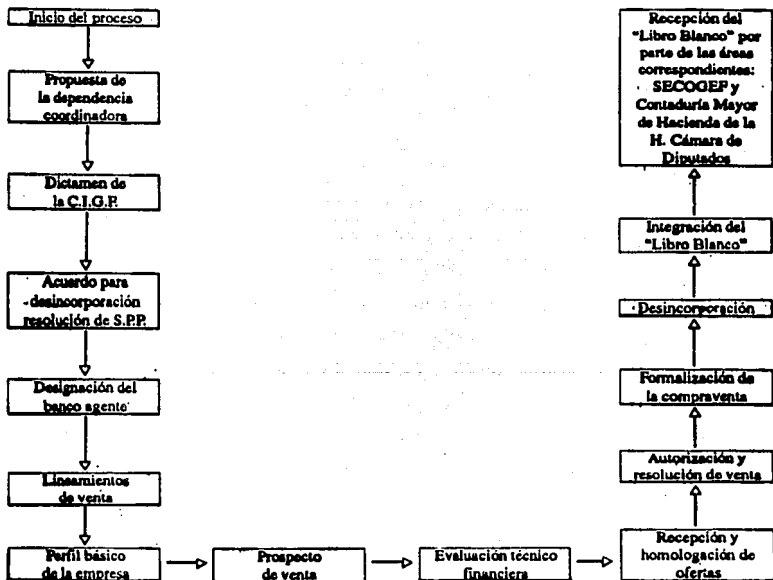
#### **12) Integración del "Libro Blanco"**

Cuando el proceso de venta ha concluido, el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento denominado "Libro Blanco", en el que se conjuntan todos los documentos oficiales relacionados con cada etapa del proceso de enajenación. El Coordinador General de la Unidad de Desincorporación lo envía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Coordinadora Sectorial, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que de acuerdo a las atribuciones que ésta última tiene conferidas lleve a cabo el seguimiento y el control de los procesos de desincorporación. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas. Asimismo, se conserva un ejemplar adicional en la Unidad de Desincorporación (véase gráfica 2).

## GRAFICA 2

### RESUMEN

#### EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES POR LA VIA DE VENTA



REFERENCIA: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op.cit., p. VIII.

## E. ETAPAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

En diciembre de 1982, -cuando Miguel de la Madrid asume el poder- el universo paraestatal mexicano estaba conformado por 1,155 entidades: 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

A ese total se le sumaron en el transcurso de la administración, otras 61 entidades paraestatales de nueva creación: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.

De estas 1,216 entidades, para abril de 1991 se habían privatizado 822 y 137 se encontraban en proceso.

Dentro de este contexto, y para la mejor comprensión del proceso de privatización que va de 1982 a 1991, es conveniente apegarse a las cuatro etapas delimitadas por las autoridades encargadas del proceso. Tres de ellas se dieron a conocer con Miguel de la Madrid(21): la primera, de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988. La cuarta con Salinas de Gortari(22): de diciembre de 1988 a abril de 1991.

---

(21) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *op.cit.*, pp.74-89.

(22) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op.cit.*, pp. II-V y IX-XI.

Estas mostraron los avances de la privatización hasta la fecha oficial en que se dieron a conocer. Cabe señalar que la privatización de la banca, de los puertos y otras importantes empresas forman parte de una quinta etapa, la cual -al encontrarse en proceso-, aún no es dada a conocer por las autoridades respectivas. Al parecer esta quinta etapa es la última importante, las privatizaciones posteriores serán irrelevantes.

**a. Primera etapa: de diciembre de 1982 a enero de 1985**

Al iniciarse el sexenio de la Madrista se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que planteaba, entre otros aspectos, reestructurar la Administración Pública Federal.

A partir de entonces y hasta enero de 1985, de acuerdo con la estrategia señalada en dicho programa, se autorizaron diferentes procesos de desincorporación.

En este periodo se sujetaron a liquidación entidades, entre otras, en las áreas azucarera, minera, servicios financieros y construcción, como es el caso de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; los Bancos Capitalizador de Monterrey, S.A., Capitalizador de Veracruz, S.A., General de Capitalización, S.A. y Regional del Pacífico, así como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, entre otras.

Fueron sometidos a **extinción** diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaba principalmente en el renglón de servicios financieros y profesionales, como son los Fideicomisos para Créditos en la siembra de Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa, para Otorgar Créditos a Empresas Telefónicas, para Obras, Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz, para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes, para la Organización y Capacitación Campesina, para el establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos, y el del Apoyo a la Industria Rural.

Durante esta etapa, bajo la modalidad de **fusión**, se desincorporaron entidades de las áreas de servicios financieros y de la industria pesquera, como son, en cuanto a la primera, los Bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Ganadero y, en relación con la segunda, Congeladora del Pacífico, S.A. y Productos Pesqueros Santa Isabel, S.A. de C.V., entre otras.

Las áreas de actividad preponderantes en relación con las entidades sometidas a proceso de **transferencia** durante esta etapa, fueron la de promoción industrial y servicios urbanos. En la primera se encuentran los Fideicomisos Ciudad Industrial de Torreón y para el Parque Industrial de San Juan del Río, Qro. y en la segunda, los fideicomisos para el Fomento Metropolitano de Monterrey y Submetrópoli de Tijuana.

La venta de entidades se dio principalmente en las áreas automotriz, de equipo de transporte y de siderurgia, al enajenarse la participación estatal en las empresas Renault de México, S.A. de C.V., Vehículos Automotores Mexicanos, S.A., Equipos Automotores, S.A. de C.V., Bicicletas Cóndor, S.A., Aceros de Sonora, S.A. y Accesorios Tubulares Especiales, S.A., entre otras.

**b. Segunda etapa: de febrero de 1985 a noviembre de 1987**

Ahora bien, la segunda etapa se inició en febrero de 1985, cuando el Gabinete Económico que preside el Titular del Ejecutivo Federal, ante diversos fenómenos que repercutieron negativamente en las finanzas públicas y de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, acordó intensificar el proceso de reestructuración del sector paraestatal, identificando un importante paquete de entidades que debían desincorporarse del sector público.

Cabe señalar que en el curso de esta etapa, en agosto de 1985, el Gabinete Económico dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la entonces Subsecretaría de la Banca Nacional, fuera la responsable única de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales, función que después de julio de 1986 con la desaparición de dicha Subsecretaría, realizó la Coordinación de Asesores de la propia Secretaría.

En esta segunda etapa se instrumentó un nuevo paquete adicional de entidades sujetas a desincorporación.

A partir del análisis efectuado por las dependencias coordinadoras de sector, el Estado determinó desincorporar entidades ubicadas en un número mayor de áreas, como a continuación podrá apreciarse.

Entre las entidades sometidas a liquidación, algunas se encontraban en la rama de servicios de esparcimiento, como la Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A., Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A. y Teleproductora del Distrito Federal, S.A.; otras en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, como Promotora Agroindustrial del Henequén, S.A., Frutícola Mercantil, S.A., Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V.; algunas más en el servicio de transporte, como Servicio Multimodal Transistmico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.; y Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V., y otras más en las áreas de servicios inmobiliarios y construcción, como son Administración General de Inmuebles, S.A., Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A., Inmuebles y Condominios, S.A., Urbanizadora del Valle, S.A. y Urbanizadora del Yaqui, S.A.

En cuanto a las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó las áreas de actividades culturales, como fue el caso del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana; educativa, como los Fideicomisos para la investigación y Educación Agropecuaria y Forestal y para la



Universidad de Nayarit; de esparcimiento, como el Fideicomiso para la Segunda Reseña de los Festivales Cinematográficos; de desarrollo turístico como los Fideicomisos Ciudad Turística y Portuaria Cabo San Lucas, de Loreto y de San José del Cabo; de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales, como los Fideicomisos Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Michoacán, Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey, Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada y Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo.

Se sujetaron a **fusión** en esta etapa entidades localizadas en las áreas de servicios de esparcimiento, agrícola, minera-metalúrgica y servicios de comunicación, entre otras, como son los casos de Nueva Distribuidora de Películas del Sureste, S.A., Cine Cantarell, S.A., Cine Continental, S.A. y Cinematografía Cadena de Oro, S.A., Proveedor Conafrut, S.A. y Promotora del Maguay y del Nopal; Compañía Minera Norex, S.A., Compañía Minera La Unión, S.A. y Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S.A. y Telefónica Nacional, S.A., respectivamente.

Las entidades sometidas a proceso de **transferencia** se ubicaron en las áreas de servicios urbanos, como es el caso de Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V.; en el ramo textil, el caso de Cordemex, S.A. de C.V. y de Tapetes Mexicanos, S.A.; en el campo agroindustrial con Vitrium División Agroindustrial y en el ramo de servicios de esparcimiento,

Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.

Respecto a las empresas que se incorporaron al proceso de venta, las áreas se diversificaron aún más: en la agroindustrial, Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. y Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.; en la forestal, Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. y Productos de Maderas Finas, S.A.; en la de papel y cartón, Compañía Industrial de Atenquique, S.A. y Envases y Empaques Nacionales S.A.; en la textil, Grupo Textil Cadena y Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.; en la de aparatos electrodomésticos, Grupo Prodosomex; en la de refrescos y aguas gaseosas, Grupo Garci-Crespo; en la de cemento, Grupos Cementos Anáhuac; en la de resinas sintéticas, Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. y Poliestireno y Derivados, S.A.; en la de productos químicos, Cloro de Tehuantepec, S.A. y Sosa Texcoco, S.A.; en la de azúcar, los Ingenios de Casasano La Abeja, de Mahuixtlán y San Francisco el Naranjal; en la turística, Grupo Nacional Hotelera y Hoteles y Restaurantes El Presidente y en la siderúrgica, Perfiles y Estructuras de Durango, S.A. y Procesadora de Acero Rassini, S.A.

Asimismo, es relevante señalar que en el curso de esta segunda etapa, entró en vigor la **Ley Federal de Entidades Paraestatales**, la cual señaló que los fideicomisos públicos que no reunieran las características exigidas por la Ley y las empresas de participación estatal minoritaria, dejarían de tener

el carácter de entidades paraestatales. Por tal razón dejaron de pertenecer al universo paraestatal 40 empresas y 8 fideicomisos.

Dentro de las entidades desincorporadas por motivo de la citada Ley se encontraron: Compañía Forestal de la Lacandona, S.A. y Pesca Industrial Corporativa, S.A. de C.V. ubicada en la rama de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca; Cobre de México, S.A., Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V. y Mexicana de Cobre, S.A. en la minerometalurgia; Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V. e Indetel, S.A. de C.V. en otras industrias; Cines Regionales, S.A., Películas Nacionales, S. de R.L. de I.P. y C.V. y Teatro Mérida, S.A. en actividades sociales, culturales y de esparcimiento; Arrendadora Somex, S.A. y los Fideicomisos Conjunto Habitacional Presidente Kennedy y para la Construcción de la Segunda Etapa del Conjunto Habitacional la Pradera, en la rama de actividades financiera, de seguros y bienes inmuebles.

Hasta esta etapa, del total de entidades paraestatales sometidas al proceso de desincorporación, 33% de ellas se hicieron porque mostraron inviabilidad financiera y problemas administrativos, 24% fue motivado porque realizaban actividades no prioritarias, 18% porque duplicaban funciones, 13% por haber cumplido ya sus objetivos, 10% por haberlos incumplido o por no haberse ejecutado el proyecto, y 2% por ser entidades que sólo tenían interés regional o local. (23) El sector más afectado fue

---

(23) Jorge Ruíz Dueñas, *Empresa Pública: elementos para el examen comparado*. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 391.

el industrial, que constituyó el 40% de las desincorporaciones totales para fines de 1987.

Se tuvo con lo anterior, una reducción de participación en el PIB del sector público en su conjunto (gobierno federal, estatal y municipal) de 25.6% en 1983 a casi 18% en 1987.(24)

**c. Tercera etapa: de diciembre de 1987 a agosto de 1988**

A partir de diciembre de 1987, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, el Gobierno Federal asumió, entre otros compromisos, el de continuar y profundizar en la restructuración del sector paraestatal, así como acelerar su ejecución.

En el curso de esta tercera etapa, hasta el 31 de agosto de 1988, se autorizaron nuevos procesos de desincorporación.

Las entidades sometidas a **liquidación** realizaban actividades en materia de servicios inmobiliarios y de construcción, como es el caso de Del Angel, S.A., Fraccionadora y Constructora de Tepic, S.A., Urbanizadora de Irapuato, S.A. y Constructora y Urbanizadora de la Ciudad, S.A. de C.V.; en la industria pesquera, Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V., Sardineros Mexicanos S.A. de C.V., Palangreros Mexicanos del Pacifico, S.A. de C.V., Atuneros Mexicanos, S.A. de C.V. y Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C.V; en servicios profesionales relacionados con la comunicación, Reconcentraciones Telefónicas, S.A. de C.V. e Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A.

---

(24) René Villarreal, *op.cit.*, p. 25.

de C.V.; en la minería y extracción de minerales, Compañía Cupriferá La Verde S.A., Compañía Minera Central, S.A. y Compañía Mexicana Pacífica de Fierro, S.A.; en la farmacéutica Vitrium, S.A. de C.V.; en la petroquímica secundaria, Nitrocelulosas Industriales de México, S.A.; y en la forestal, Productos Forestales de la Tarahumara.

Se sujetaron a **extinción** los Fideicomisos para el Legado de David Alfaro Siqueiros, para el pago de Defunción de los Diputados Constituyentes, para liquidar Adeudos a la Japan Cotton Co., para Otorgar Créditos a la Forestal, F.C.L. y para Obras e Instalaciones en Ciudad Universitaria, formando todos parte de las ramas de servicios sociales y financiera, de seguros y bienes inmuebles.

Las **fusiones** autorizadas correspondieron a Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A., entidad que se ubica en el área de abonos y fertilizantes; Lito Ediciones Olimpia, S.A. en la editorial; Fraccionamiento Mexicali, S.A. en la de servicios inmobiliarios, Etna, S.A. y Silvícola Magdalena, S. de R.L. en actividades silvícolas; FISOMEX, S.A. de C.V. en el área de servicios y Manganeso, S.A. de C.V. en actividades siderúrgicas.

Por lo que se hace a las entidades sujetas a proceso de **transferencia**, destacaron: Impulsora Mexicana de Anganguero, S.A. en la actividad minera; Miconsa Atlacomulco, S.A. de C.V. en la de molienda de nixtamal y Fideicomiso Ciudad el Recreo La Paz, en desarrollo turístico.

A proceso de **venta** se sujetaron entidades que se ubican en las siguientes áreas: azucarera, en el caso de los Ingenios Atencingo, Hermenegildo Galeana, Presidente Benito Juárez, Puruarán y Pujilic; industria pesquera, en el Pesquera del Pacífico, S.A., Productos Pesqueras Isla de Cedros, S.A., Productos Pesqueros Bahías de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A., Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A., Productos Pesqueros de Campeche, S.A., Productos Pesqueros de Guaymas, S.A.; productos metálicos, en el del Grupo Rassini, S.A. de C.V.; beneficio y molienda de café, en el de Cafés y Cafeterías de México, S.A.,; productos petroquímicos, en el de Petroquímica de México, S.A.; siderúrgica, en el Hierro y Acero del Norte, S.A. y Siderúrgica Nacional, S.A.; automotriz, en el caso de Grupo Dina; comercio en la de Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A.; en otras industrias, en las de Astilleros Unidos de Guaymas, S.A. y Fábrica de Tractores Agrícolas y en otros servicios, en el de Compañía Operadora de Servicios, S.A. de C.V.

**En resumen**, consolidando las cifras correspondientes a las tres etapas -del sexenio de Miguel de la Madrid- en que se dividió la reestructuración del sector paraestatal mexicano, se tiene que durante el período de diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley, señaladas

anteriormente, arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporación de la Administración Pública Federal, esto representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal, mencionadas al inicio de este apartado, quedando a la fecha señalada un total de 446 entidades paraestatales.

También es importante apuntar que de estos 722 procesos autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 (fin de la tercera etapa) habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total (véase gráficas 3 y 4).

Asimismo, de los 722 procesos señalados, 510 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados.

En los cuadros del 10 al 14, se presentan las cifras correspondientes al avance que por sectores tuvo la desincorporación de entidades paraestatales durante estas tres primeras etapas, es decir: de diciembre de 1982 a agosto de 1988.

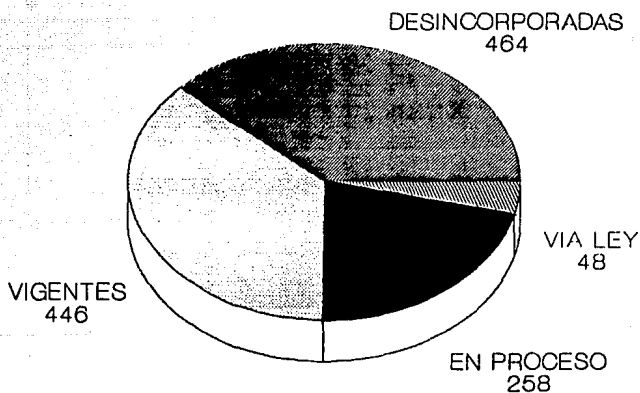
Cabe destacar que para octubre de 1988, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendía a 706,965.0 millones de pesos. El monto, a valores de aquel año, de esas ventas, fue de 1'178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducían 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tenía un valor neto

actualizado de 1'080,289.0 millones de pesos (Un billón, ochenta mil, doscientos ochenta y nueve millones de pesos M.N.).

De las operaciones de venta, sobresalieron por su monto, la celebrada con Embotelladora Metropolitana, S.A. de C.V., la que adquirió las empresas que conformaban el Grupo Garci Crespo; la realizada con el Grupo Industrial de Atenquique, S.A., Envases y Empaques Nacionales, S.A., Industrias Forestales Integrales, S.A., Servicios Atensa, S.A. y Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.; y la enajenación de diversas empresas del Grupo Textil Cadena. Asimismo se pueden citar al Grupo Kaltex, Grupo IDESA, Cummins Engine Co. y Grupo Industrial Escorpión, las que compraron las empresas Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V.; Poliestireno y Derivados, S.A.; Dina Cummins, S.A. de C.V. y el Ingenio de Atencingo, respectivamente.



## EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL Diciembre 1982 a Agosto 1988



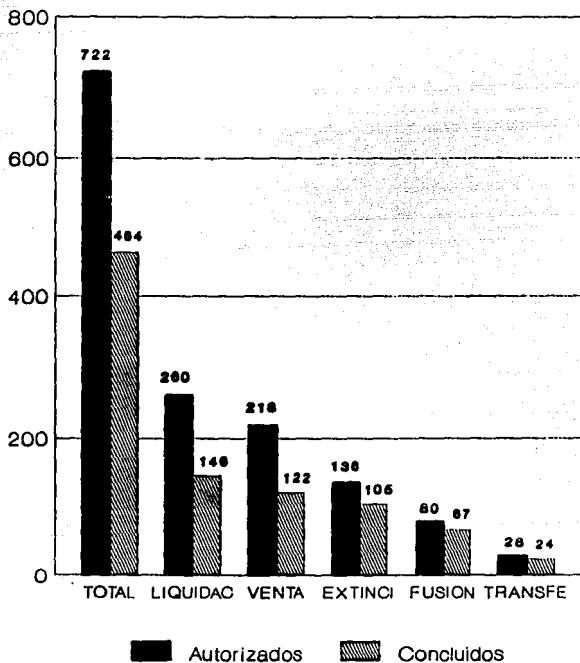
**TOTAL DE ENTIDADES : 1216**

- Durante la pasada administración se crearon 61 entidades, de las que 10 se sujetaron a proceso de desincorporación y 6 se desincorporaron vía Ley.

FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL G.F.

**GRAFICA 3**

## DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES: Dic-82 a Ago-88



FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL G.F.

**GRAFICA 4**

**CUADRO 10**

**AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION  
AL 31 DE AGOSTO DE 1988  
(LIQUIDACION)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SG	12	9	3
SHCP	18	12	6
SPP	3	3	-
SEMIP	106	44	62
SECOFI	10	9	1
SARH	23	21	2
SCT	19	11	8
SEDUE	35	18	17
SEP	9	8	1
SSA	6	4	2
STPS	4	4	-
SECTUR	3	1	2
SEPECSA	8	-	8
DDF	3	2	1
SEDENA	1	-	1
<b>T O T A L</b>	<b>260</b>	<b>146</b>	<b>114</b>

**FUENTE:** Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.  
**REFERENCIA:** Secretaría de la Contraloría General de la  
Federación, *op.cit.*, p. 84.

**CUADRO 11**  
**AVANCES DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION**  
**AL 31 DE AGOSTO DE 1988**  
**(EXTINCION)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SG	6	5	1
SHCP	39	31	8
SPP	2	2	-
SEMIP	8	8	-
SECOFI	2	-	2
SARH	15	12	3
SCT	4	4	-
SEDUE	21	12	9
SEP	11	9	2
STPS	3	-	-
SRA	2	2	-
SECTUR	5	3	2
SEPESCA	4	2	2
DDF	2	-	2
NO SECTORIZADA	12	12	-
<b>T O T A L</b>	<b>136</b>	<b>105</b>	<b>31</b>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.  
REFERENCIA: *Ibid*, p. 85.

**CUADRO 12**  
**AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION**  
**AL 31 DE AGOSTO DE 1988**  
**(FUSION)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SG	24	24	-
SHCP	31	31	-
SEMIP	14	7	7
SARH	4	2	2
SCT	3	-	3
SEDUE	1	-	1
SEPESCA	2	2	-
SEP	1	1	-
<b>T O T A L</b>	<b>80</b>	<b>67</b>	<b>13</b>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento  
REFERENCIA: *Ibid*, p. 86.

**CUADRO 13**

**AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION  
AL 31 DE AGOSTO DE 1988  
(TRANSFERENCIA)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SPP	1	-	1
SEMIP	11	10	1
SECOFI	3	2	1
SEDUE	8	8	-
SEP	2	1	1
SECTUR	3	3	-
<b>T O T A L</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>4</b>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

REFERENCIA: *Ibid*, p. 87.

**CUADRO 14**

**AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION  
AL 31 DE AGOSTO DE 1988  
(VENTA)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SHCP	3	1	2
SEMIP	155	91	64
SARH	21	10	11
SCT	2	-	2
SECTUR	20	17	3
SEPESCA	15	2	13
DDF	1	1	-
SECOFI	1	-	1
<b>T O T A L</b>	<b>218</b>	<b>122</b>	<b>96</b>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.  
REFERENCIA: *Ibid*, p. 88.

#### **d. Cuarta etapa: de diciembre de 1988 a abril de 1991**

El ahora presidente Carlos Salinas de Gortari, en su discurso sobre el reto económico pronunciado durante su campaña electoral en la Cd. de Monterrey y en la ceremonia de cambio de poderes, definió claramente la continuidad del proceso de desincorporación, además declaró que su gobierno concluiría con éste. Para fines de 1988 la industria paraestatal seguía siendo uno de los problemas financieros más graves del país, ésta tenía una deuda que ascendía a más de 100 billones de pesos (más de 34 mil millones de dólares).

Por tal motivo, al comienzo de la presente administración, por un lado, fueron recortados presupuestos de varias paraestatales y, por el otro, se aceleró el programa privatizador, que ya tenía implicaciones y efectos en diversos ámbitos de la vida nacional.

#### **1. Empresas vendidas**

La administración Salinista recibió 160 empresas cuyo proceso de venta se reportó concluido al 30 de noviembre de 1988 mediante la suscripción del contrato de compraventa. Asimismo, se encontraban en proceso de enajenación 79 entidades.

Hasta el mes de abril de 1991, bajo la responsabilidad de la administración del Presidente Salinas de Gortari, se



desincorporaron vía venta 138 empresas(\*), de las cuales el 98% fueron adquiridas por inversionistas nacionales.

## 2. Ventas al sector social

En todos los procesos de enajenación, sin excepción, se ha respetado el derecho de preferencia de los trabajadores(\*\*), se les ha brindado la oportunidad de participar con su postura de compra y en su caso de igualar la mejor oferta, a manera de capitalismo popular.

Durante el ejercicio del presente sexenio, el sector social ha participado a través de diferentes organismos laborales: los obreros sindicalizados de las empresas, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productores de la Palma, la Unión de Productores de la Caña, entre otros, en la adquisición de 12 entidades paraestatales, a saber: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V., Comercial de Telas, S.A.; las plantas de Industrias Conasupo: Monterrey I y Ciudad Obregón II; las empresas pesqueras: Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.; el Fideicomiso de la Palma, S. de R.L. de I.P. y C.V.; el paquete de Ingenios Melchor Ocampo, S.A., San Sebastián, S.A. y Santa

---

(\*) Incluye empresas de participación estatal minoritaria así como venta de activos.

(\*\*) Artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Clara, S.A., la Planta San Carlos, activo segregado de Productos Pesqueros de la Paz, así como el Ingenio La Primavera, S.A. Adicionalmente es importante considerar la participación de los trabajadores sindicalizados de Teléfonos de México, S.A. de C.V. quienes adquirieron el 4.4% del capital social, así como la adquisición del 25% de las acciones de Aerovías de México (antes Aeronaves de México) por parte de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México.

Los ingresos por concepto de venta de entidades paraestatales, de conformidad al estado de cuenta de los 138 procesos concluidos bajo la responsabilidad de la presente Administración, en términos nominales, refleja un monto de 10'052,251.7 millones de pesos (Diez billones, cincuenta y dos mil doscientos cincuenta y un millones de pesos M.N.).

### **3. Casos especiales**

Como se expuso anteriormente, estos son los procedimientos generales bajo los cuales se enajenan las paraestatales, no obstante, se han diseñado adicionalmente ciertos esquemas para algunas empresas cuyo proceso requería de una estrategia especial para su venta, destacando los siguientes:

#### **A) Compañía Mexicana de Aviación**

En el caso de esta línea aérea, se buscó una opción mediante la cual el Gobierno no tuviera la necesidad de cubrir con sus propios recursos los enormes requerimientos de inversión pero que, simultáneamente, se lograra desarrollar la empresa y obtener un precio justo por sus acciones. Se decidió implementar el mecanismo de aumento de capital, a través del cual los recursos, producto de la venta no se enteraron en la Tesorería de la Federación sino que capitalizaron la empresa. Con esta estrategia el Estado impulsó el crecimiento y modernización de Mexicana de Aviación, y el presupuesto que no tuvo necesidad de transferir a esta entidad paraestatal lo canalizó a renglones prioritarios. La empresa se capitalizó con 140 millones de dólares.

#### **B) Empresas pesqueras**

De acuerdo a las características particulares de las empresas pesqueras, se diseñó un esquema que incorporó la participación de agentes financieros privados a través de Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS). Esta propuesta y los criterios que rigen el esquema, fueron autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y, como en el resto de los procesos de enajenación, se contó con el apoyo del banco agente, que trabajó conjuntamente con una casa de bolsa.

De acuerdo al esquema antes mencionado, a la fecha de abril de 1991 se habían concluido los procesos de enajenación de cuatro empresas pesqueras integradas en dos paquetes: el primero con Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A. de C.V. y, el segundo, formado por Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.

### **C) Ingenios Azucareros**

La mayor parte de los ingenios azucareros que el Gobierno Federal decidió enajenar en esta administración, habían sido deficitarios en las últimas zafras y observaban un rendimiento menor al promedio nacional. Para incentivar la venta se crearon paquetes balanceados y se diseñó un esquema de pago basado en las "obligaciones ajustadas al precio del azúcar".

Al igual que el resto de los procesos de enajenación, las operaciones de venta se formalizaron mediante la celebración de un contrato de compraventa. En el caso de los ingenios azucareros se estableció un pago efectivo del 20% a la firma del contrato y el 80% restante mediante la emisión de las obligaciones antes mencionadas. Para abril de 1991 el número de ingenios azucareros desincorporados bajo este mecanismo era de 16.

#### **D) Teléfonos de México**

Para proceder a la desincorporación de Teléfonos de México, S.A. de C.V., la Dependencia Coordinadora de Sector planteó privatizar esta empresa atendiendo previamente los siguientes objetivos señalados por el C. Presidente de la República:

- \* Mejorar radicalmente el servicio
- \* Expandir en forma sostenida el sistema actual
- \* Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico
- \* Garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en el capital de la empresa
- \* Garantizar el control mayoritario de los mexicanos

Para cumplir con los primeros tres objetivos se actualizó el Título de Concesión, en donde se establecen programas que permitirán que se expanda, mejore y modernice el sistema telefónico y realice la investigación tecnológica e industrial que favorezca la competitividad de la empresa y del país en materia de telecomunicaciones.

TELMEX deberá crecer a una tasa promedio anual del 12% en el número de líneas entre 1990 y 1994. A partir de 1995 cada población con más de 500 habitantes, deberá contar por lo menos con un teléfono público con servicio de larga distancia. Para 1995, deberán haberse instalado casetas telefónicas públicas para alcanzar una densidad de cinco casetas para cada mil habitantes. Para el año 2000, deberá reducirse a un mes el tiempo de espera

para la instalación de líneas telefónicas en ciudades de más de cinco mil habitantes.

Al mismo tiempo, la concesión establece metas detalladas de calidad de servicio, la designación de un Consejo por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hasta agosto de 1993 y la instauración de un sistema de regulación tarifario por medio de precios tope. Este sistema, que empezó a operar a partir de 1991, establece que TELMEX tendrá que sujetarse a un precio tope en términos reales sobre una canasta de servicios básicos telefónicos.

Los derechos de los trabajadores sindicalizados fueron totalmente respetados, pudiendo participar con 292 millones de dólares a ocho años, en el capital de la empresa, a través de un préstamo prendario otorgado por Nacional Financiera, S.N.C., recibiendo un 4.4% del capital, en forma de acciones "A", que les fueron vendidas por el Gobierno Federal. Durante la vigencia del préstamo, las acciones se mantendrán en garantía prendaria en Nacional Financiera, S.N.C. y la asignación a cada trabajador será definida por ellos mismos, utilizando servicios actuariales y tomándose en cuenta criterios como antigüedad y responsabilidad de la función desempeñada.

En cuanto al proceso de venta, se diseñó un esquema financiero tendiente a garantizar un efectivo control de la empresa a través de la compra del 20.4% de las acciones serie "AA" representativas del capital social de TELMEX, que sólo podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas mexicanos.

El esquema financiero fue aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 15 de junio de 1990, ratificado en las Asambleas Especiales realizadas el 29 de octubre de 1990.

#### **4. Empresas en proceso de venta en 1991**

Para abril de 1991 el número de empresas incorporadas al proceso de enajenación era de 55. Del grupo de entidades sujetas a la desincorporación figuraban: Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., Aseguradora Mexicana, y las Sociedades Nacionales de Crédito.

La privatización de la banca se inició formalmente con la expedición del Acuerdo Presidencial en el que se establecieron los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple. Para tal efecto, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público(\*).

En función de las particularidades técnicas y la complejidad que presenta este proceso de desincorporación bancaria, y con sujeción a lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial, el Comité diseñó un esquema de venta integrado por las etapas siguientes: valuación de las instituciones, registro y autorización de

---

(\*) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Septiembre de 1990.

posibles adquirentes, y enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal.

Para llevar a cabo la primera etapa el comité resolvió contar con dos valuaciones: Una, elaborada por los propios bancos, apoyados por diversos consultores o bancos de inversión, y otra, elaborada por consultores nacionales e internacionales con amplia experiencia en el ámbito del sistema bancario, quienes adicionalmente colaboran en la elaboración de los prospectos de venta.

Sin embargo, la privatización de la banca, por la limitación de esta investigación no se estudia, pues hasta abril de 1991 todavía no se privatizaba ningún banco. Fue unos meses después cuando se realizó la primera venta, a saber la del Multibanco Mercantil de México, en junio de ese mismo año.

Finalmente, cabe destacar las características de la desincorporación: liquidación, fusión, transferencia, venta, o vía Ley, en esta cuarta etapa -hasta 1990-; éstas se muestran en el cuadro 15.



**CUADRO 15**

**REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL 1988-1990  
( entidades )**

Concepto	1988*	1989**	1990**
Universo de entidades	618	549	418
Procesos concluidos	--	76	139
Liquidación	--	33	57
Fusión	--	3	7
Transferencia	--	3	1
Venta	--	29	61
LFEP***	--	8	13
Creación de nuevas entidades	--	7	8
Procesos inconclusos	204	170	133
Liquidación	117	103	76
Fusión	10	10	5
Transferencia	5	3	3
Venta	72	54	54
Entidades Vigentes	414	379	280

\* Cifras al primero de diciembre

\*\* Cifras al 31 de diciembre

\*\*\* Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

**FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto**

**e. Resultados globales de la privatización:  
de diciembre de 1982 a abril de 1991**

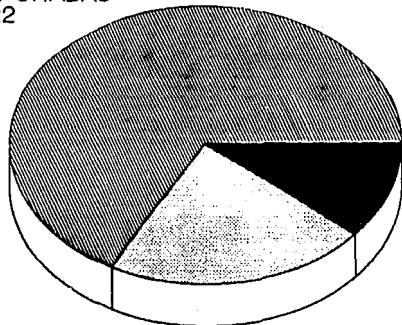
Bajo la responsabilidad de la presente administración hasta el mes de abril de 1991, se habían autorizado 148 procesos de venta, de los cuales se habían concluido 93, correspondientes a empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales tuvo la responsabilidad adicional de enajenar las empresas minoritarias y los procedimientos relativos a la venta de activos. En algunos casos, una misma empresa fue objeto de más de un proceso de desincorporación, como fue el caso de Industrias Conasupo, que en su estrategia de venta se consideró conveniente vender las 10 plantas independientemente, con lo cual se constituyeron 10 procesos distintos de enajenación.

Para abril de 1991 el Estado sólo controlaba 269 entidades paraestatales, de las más de mil cien en 1982 (véase gráfica 5). De acuerdo a la información de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la evolución anual del Sector Paraestatal durante el período 1982-1990, se presenta en la gráfica 6. Por último, las cifras correspondientes a esta composición: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, y participación estatal minoritaria, se muestran en el cuadro 16.

**EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL**  
Diciembre de 1982 a Abril 1991

DESINCORPORADAS  
822



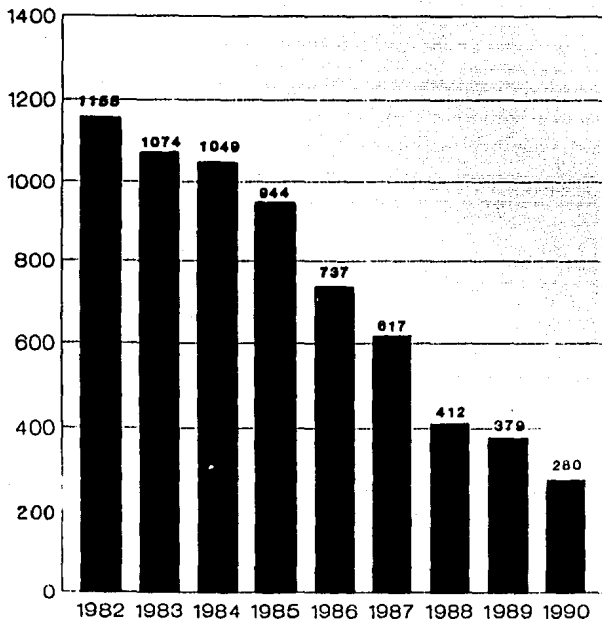
EN  
PROCESO  
137

VIGENTES  
269

FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL G.F.

**GRAFICA 5**

## EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL Diciembre 1982 a Diciembre 1990



■ Total de Entidades

FUENTE: UNIDAD DE DESINCORPORACION, SHCP

**GRAFICA 6**

**CUADRO 16****EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL  
Diciembre 1982 a Diciembre 1990**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
<b>T O T A L</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1990 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

REFERENCIA: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op.cit.*, p. V.

## **CAPITULO V**

# **REFLEXIONES DEL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO**

## A. POLEMICA EN TORNO A LA PRIVATIZACION EN MEXICO

La sociedad mexicana, acostumbrada al Estado interventor posrevolucionario, recibió a la privatización con gran incertidumbre. Numerosos grupos sociales, incluyendo partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, investigadores, académicos, entre otros, vertieron sus opiniones acerca de la privatización, en medios masivos de comunicación, foros, mesas redondas, conferencias, etc.; algunos argumentaron en su favor, otros en su contra y unos más tomaron una posición crítica y objetiva frente a ella, valorando sus virtudes y desacreditando sus defectos. A continuación presentamos una revisión de estas opiniones.

### a. Profesantes de la privatización

En primer lugar, se encuentran los que están en favor y por lo tanto profesantes de la privatización. Su argumentación principal acerca de la privatización se ha basado por un lado, en la necesidad de redefinir las áreas económicas de participación estatal (estratégicas y prioritarias), dejando así el resto de la actividad económica a cargo de los demás sectores del país, y por por el otro, como un requisito necesario para superar la crisis y disminuir la inflación.

En este aspecto, antes que el gobierno publicara sus metas de racionalizar el sector público, el Partido de Acción Nacional

(PAN) y fuertes grupos empresariales, hicieron público su apoyo a la privatización de la economía. Por su parte, el entonces Partido Comunista Mexicano (PCM), estimó significativo el pronunciamiento público del sector empresarial por la privatización, considerando a ésta una medida de presión en contra del gobierno. Sin embargo, la privatización, motivada por varios factores ya vistos en el capítulo IV, al poco tiempo fue enarbolada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que formó parte fundamental de la política económica -como se ha visto- del gobierno De la Madrista y Salinista.

De esta manera, partidos políticos y empresarios coincidieron con el gobierno en la precisión y delimitación de las funciones del Estado. Al contrario de los oponentes de la privatización, los profesantes de ésta, en una afirmación de corte político, enfatizaron que mientras el Estado siguiera conservando las áreas estratégicas de la Nación, no perdería la rectoría en la economía ni la legitimidad y consenso ante la sociedad.

En la segunda mitad del sexenio pasado, en voz de José María Bosagoiti y de Manuel J. Clouthier, de la COPARMEX y del Consejo Coordinador Empresarial respectivamente, hicieron saber que sus organizaciones empresariales se inclinaban por la venta de empresas públicas que no fueran productivas. Clouthier sostenía: "queremos menos gobierno (...) y la reprivatización de la economía". Esta frase, además, fue retomada por otros grupos empresariales del país, que en conjunto, opinaban -en un



principio- que el proceso de privatización era más bien de racionalización, porque las entidades sujetas al proceso no eran de las importantes para la Nación. Aunque en forma posterior, la campaña del sector empresarial cobró otro giro cuando se pidió la privatización de servicios, incluyendo los de agua, limpia y carreteras.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM), también mostró inclinación por la venta de empresas públicas, considerando a ésta como una medida necesaria para sortear la crisis.

Asimismo, los profesantes de la privatización en México, argumentan -en el ámbito económico- que la empresa, al estar sujeta a la disciplina del mercado, estimula auténticamente la eficiencia de sus procesos productivos y su mejoramiento tecnológico. En el terreno financiero, afirman que la privatización libera los recursos gubernamentales para destinarlos al desarrollo de servicios públicos, y genera recursos extra al erario nacional, considerando también los futuros impuestos que deberán pagar las empresas privatizadas.

En el aspecto laboral, señalan que el desempleo causado por la venta de empresas públicas, al poco tiempo quedará resuelto, pues el mercado generará otras fuentes de empleo, siendo además, que la productividad y eficiencia de los trabajadores mejorará al actuar bajo parámetros privados.

Otros argumentos giran en torno a la competencia, la que -se dice- llevará a un mejoramiento de los servicios y bienes ofrecidos al consumidor y a la reducción de precios. Además los consumidores, en libertad económica, podrán escoger entre uno u otro producto.

#### **b. Oponentes de la privatización**

En segundo lugar, se encuentran aquellos quienes están en contra de la privatización, los que tradicionalmente se han opuesto a ella, éstos se encuentran conformados principalmente por algunos partidos políticos de oposición y algunas agrupaciones sindicales. Exigen entre otras cosas, información oficial de la lista de empresas para venderse, por el temor de que se incurra a la enajenación de alguna empresa estratégica valuarde del patrimonio nacional.

Asimismo, "diversos partidos de filiación socialista -PSUM, PPS, PST, PRT- calificaron como un paso atrás la venta de las empresas de la banca nacionalizada. (...) Representantes del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), de los sindicatos de la industria nuclear (SUTIN), y de la industria del hierro y del acero, coincidieron en que las medidas provocarían desempleo y subempleo"(1), e inflación.

---

(1) Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa Pública: elementos para el examen comparado*. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. pp. 397-398.

De esta forma, la privatización se volvió asunto central de la retórica de partidos y centrales obreras que reprobaban la desincorporación de las entidades paraestatales.

Al tocar el tema de la competencia, se argumentaba que no había forma de asegurar que por medio de ella habría más libertad económica, puesto que algunas ventas se han hecho a grupos que de por sí ya fuertes, se volvieron aún más al adquirir empresas de su mismo rubro para constituir así una monopolización gradual. Este es el caso del Grupo Visa de Monterrey que siendo ya dueño de la industria refresquera Peñafiel, adquirió la distribuidora San Lorenzo y Garcí Crespo. Asimismo, en la rama de transportes de pasajeros, el Grupo dirigido por Samuel Wissiger Karpul añadió a su fuerte consorcio armador, las empresas Dina y Mexicana de Autobuses, para convertirse en el principal y casi único productor de vehículos de pasajeros en México.(2) Esta propensión hacia el monopolio del control de ciertas actividades va en contra de los principios de la privatización, por lo que se debe tener cuidado en el momento de asignar el comprador.

En el terreno político, hay quienes opinan que la privatización va aparejada con la desnacionalización y con la pérdida de la rectoría económica del Estado.

Benito Rey Romay, director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, representa otra corriente de pensamiento

---

(2) Mauricio Valdés Rodríguez, "Privatización de empresas públicas: ¿necesidad, estrategia o moda?. México, Cuadernos de Trabajo número 106. Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, Instituto de Capacitación Política. Julio de 1989. p. 9.

que se ha pronunciado en contra de la privatización; él censura la actitud gubernamental respecto a la venta de entidades paraestatales a empresarios. Por una parte, a través de un análisis del sector industrial gubernamental concluye que la participación estatal es un proceso continuo que no carece de lógica ni de razón política, pues el crecimiento económico actual no se hubiera alcanzado sin las acciones directas de política económica industrial. De esta manera, -enfatisa- el Estado se tornó en el más importante agente industrial mediante inversiones de gran magnitud con una amplia diversificación, de suerte que convirtió la industria en la meta del desarrollo y al gobierno en su principal promotor.(3)

Asimismo, coincidiendo con otros análisis oponentes al proceso citado, se afirma que el problema financiero del Estado no se resuelve por medio de la privatización, ya que la magnitud de los ingresos obtenidos por la venta de las empresas públicas no es significativa para el sector público.

### **c. Posición crítica ante la privatización**

En tercer lugar, existe otra posición frente a la privatización, que no necesariamente está totalmente en su favor o en su contra. Esta se conforma principalmente por las opiniones de investigadores y académicos entre los que destacan

---

(3) Jorge Ruiz Dueñas, *op.cit.*, p. 402.

Omar Guerrero y David Ibarra, quienes plantean el problema de la privatización en una visión más "crítica".

Los razonamientos científicos se fundamentan en el conocimiento del tema, saber adquirido por el estudio cotidiano de fuentes nacionales e internacionales. Además como ellos, quienes se encuentran en esta posición, son concededores de la historia del país, por lo que no intentan acreditar o desacreditar a la privatización, sino exponerla con objetividad real.

Se acepta a la privatización como un instrumento para desincorporar entidades públicas que no cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas, aquellas que sólo constituyan sangrías para el erario nacional, sin justificar socialmente su existencia. Así también, se reconoce el éxito que puede proporcionar la privatización, en cuanto a la mejora de la eficiencia, calidad y rentabilidad económica en algunas áreas específicas de la producción y prestación de bienes y servicios.

Por otro lado, se discute que detrás de la privatización se encuentra una polémica en cuanto al tamaño del Estado, la cual puede confundir a las condiciones político-económicas en relaciones mercantiles y en ocasiones desembocar para los que apoyan la privatización en la idea del Estado mínimo. Esta idea, desde el punto de vista de Omar Guerrero, no es compatible con la razón de Estado, ya que no es fácil reducir las funciones estatales drásticamente, pues el Estado moderno representa a una sociedad que se alza y supera al liberalismo a ultranza, base del

Estado mínimo. De esta manera, el Estado no debe ni puede mermar la influencia de conductor de la sociedad que por siglos ha construido, pues precisamente es emanado antiguamente de los pedimentos societales, para que éste vele por los intereses de todos, coalicione grupos de poder, garantice los derechos individuales y proporcione estabilidad social, política y económica. Su fin es "alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad"(4), aun a costa de las relaciones de mercado.

Con algunas variantes, la posición que nos aborda es la que nos parece la más "objetiva" y al mismo tiempo la más "totalizadora", pues no se encuentra sólo de un lado: a favor o en contra de la privatización. Por el contrario, en ocasiones la apoya y en otras no, dependiendo esto de la conveniencia de la razón de Estado, aquella que se sustenta finalmente en el suministro de los bienes y servicios públicos que garantizan la estabilidad social.

Reconocer el achicamiento del Estado y su privatización como única salida, es desconocer la validez de la historia, sustentada principalmente por la Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917.

Así, creemos que es necesario buscar alternativas a los problemas de las empresas públicas, motivo por el cual deben

---

(4) Omar Guerrero, *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés. 1992. p. 134.

ensayarse otros métodos, por ejemplo los de su reestructuración, reorientación y vigorización, así como los de simular un funcionamiento privado eficiente, con alicientes y retribuciones a los trabajadores, para mejorar el desempeño de cada uno de ellos y lograr así el mejor de los resultados con el apoyo comprometido de los integrantes de la misma. Además, se hace inminente valorar a las empresas sujetas a desincorporación, para no tocar a las que son decisivos instrumentos estratégicos de gobierno, tales como las de energéticos y comunicaciones.

#### **B. PERSPECTIVAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO**

Es necesario para la comprensión integral de esta investigación, considerar las perspectivas de la privatización en México, es decir, contemplar sus alcances y limitaciones de tiempo (¿cuánto más durará el proceso?) y de orden político (¿conviene considerar a la privatización como única salida a la crisis que vive el país?). Toca también discernir en este apartado, entre una privatización moderada y una sobreprivatización; así como disertar entre lo más conveniente en última instancia para el desarrollo de México y su sociedad, el modelo de Estado interventor o el modelo del libre mercado (al respecto, se exponen las ventajas y desventajas de estos modelos).

Por otro lado, es importante reflexionar acerca de los términos: eficiencia y regulación, elementos que deben acompañar a la privatización para que ésta persiga el éxito.

### a. ¿El fin de la privatización en México?

El proceso de privatización llevado a cabo recientemente por el Estado mexicano ha sido de trascendental importancia, pero su fin, como programa económico primordial del gobierno, cada vez es más cercano. En Gran Bretaña por ejemplo, significativamente la privatización se dio con Margaret Thatcher; después de la llegada de John Major ya no quedaba mucho por hacer, pues prácticamente todas las privatizaciones posibles ya se habían realizado.

Igualmente en México, en estos momentos la privatización pasa por su cúspide y fase culminante, prácticamente se ha abarcado con el programa completo que se tenía contemplado al inicio del actual sexenio (que además durante él se intensificó e hizo aún más ambicioso), ya que las grandes y más importantes empresas han sido desincorporadas. Recuérdese que en 1982 el Estado participaba en más de mil cien entidades paraestatales, para abril de 1991 en poco más de doscientas y para fines de 1993, se espera que sean poco más de un centenar en las que tenga el Estado injerencia directa.

Esto significa que el proceso de privatización de la administración pública, prácticamente ha terminado. Después habrá indudablemente otras privatizaciones sin tanta relevancia, como la que se podría dar en los Estados y Municipios de la República, o la de algunos servicios específicos, por ejemplo: el de limpieza y recolección de basura. Así, el Estado mexicano tendrá



como meta otras responsabilidades de gran importancia: controlar y regular aquellas que desincorporó y que están en manos de particulares, para velar por los intereses de la población en general, pues no son los particulares sino el Estado, el que por obligación debe mantener el equilibrio de las fuerzas interactuantes en toda sociedad.

Así, bajo este nuevo contexto, el Estado se dedicará a las áreas productivas consideradas propias de su intervención, es decir, las estratégicas (energéticos, ferrocarriles, acuñación y emisión de moneda, etc.), a algunas prioritarias y a sus funciones innatas y naturales, tales como la del arbitrio de la seguridad y paz social, la de legislador, y la de regulador y rector de las relaciones mercantiles.

De esta manera, el futuro de la privatización en México parece estar limitado al tiempo inmediato. Por su lado, la administración pública debe dar respuesta a las nuevas demandas sociales que brotan de esta práctica neoliberal y garantizar el oportuno y eficaz suministro de bienes y servicios públicos, así como una distribución de la riqueza más justa.

#### **b. Privatización moderada o sobreprivatización**

El proceso de privatización debe ser paulatino, cauteloso y previsor, dándose sólo en aquellas áreas que así lo ameriten, ya que "en más de un sentido, las virtudes de la privatización se han exagerado. Con frecuencia, la desincorporación es difícil

de lograr, son magros los beneficios presupuestales y altos los costos políticos"(5). En este sentido, una degradación del bienestar social, pone en riesgo la estabilidad política y social del país. Por ello, no es necesario privatizar todo cuanto se ponga enfrente, es decir, caer en una sobreprivatización; en cambio, es imprescindible someter a un amplio análisis de viabilidad económica, política y social a cada una de las empresas, replantear su existencia en cuanto drenen exageradamente las áreas fiscales del Estado, observando si se trata de deficiencias propiamente dichas, o es una forma de satisfacer o subsidiar otros objetivos gubernamentales que giran en torno a la razón de Estado.

Según Omar Guerrero, un desbordamiento del programa privatizador implicaría que el Estado se debilite y quede al margen de su papel rector del desarrollo, pues las grandes empresas públicas estratégicas cuentan con el auxilio de otras más que complementan su funcionamiento; además -enfatisa- el estrechamiento exagerado del patrimonio del Estado en el sector de instituciones descentralizadas resta un instrumento muy solvente de gobierno que no vale la pena dismantelar, pues es mejor seguir soportando el riesgo de la ineficiencia de algunas

---

(5) David Ibarra, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. p. 52.

empresas, que carecer de éstas para propósitos no rentables ni económicamente atractivos(6).

Por consiguiente, las bases de legitimidad y consenso, como los organismos e instituciones de energéticos, salud, educación, vivienda, y demás productoras y prestadoras de bienes y servicios sociales (áreas estratégicas), no deben ser privatizadas por necesidades de financiamiento de corto plazo de las finanzas públicas, o por recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Si eso pasa, se sacrifican los más altos logros sociales alcanzados por nuestros antepasados en la Revolución de 1910 y en la Constitución Política de 1917.

En este punto vale la pena mencionar como ejemplo, el caso de Teléfonos de México, que siendo una empresa generadora de utilidades, prioritaria y la más cotizada de nuestro país a nivel mundial, se privatizó. La razón, según Andrés Caso Lombardo (secretario de Comunicaciones y Transportes), fue la urgencia de dinero fresco para destinarlo a otras necesidades de la población y solventar el déficit gubernamental. De tal forma, tenemos que es cierto que su privatización, así como la de las demás empresas públicas, aminoran la crisis y ayudan presupuestalmente al gobierno; el problema es que este alivio es sólo temporal, pues "son pocas las empresas suficientemente grandes para afectar el comportamiento económico global o subsanar a fondo los desajustes

---

(6) Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. p. 801.

presupuestales"(7). Por esta razón, más que por urgencia de dinero, la privatización de las empresas públicas debe hacerse cuando éstas no tengan ninguna justificación de estar bajo la tutela estatal, y cuando ésta pueda traer beneficios a la sociedad, "ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes sería una tarea indispensable para validar y legitimar a la privatización".(8)

### **c. El dilema de la privatización: Estado o Mercado**

Al tratar el tema de la privatización, como base fundamental para la retracción estatal, se cuestiona si el mercado es mejor que el Estado, para garantizar el bienestar social y el equilibrio pleno de la riqueza. La pregunta radica en cuál verdaderamente de los modelos ofrece más garantías y beneficios a la sociedad. Aquí no se discute la mejora de la calidad de los productos y el aumento de eficiencia en los servicios, porque a fin de cuentas no es trascendental para los fines últimos de interés de nuestra Nación.

Por el motivo anterior, es necesario analizar someramente a ambos modelos de la siguiente manera:

---

(7) David Ibarra, *op.cit.* p. 54.

(8) Omar Guerrero, "Privatización de la Administración Pública". España, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* número 1, Instituto Nacional de Administración Pública. Volumen 57. Marzo de 1990. p. 241.

El mercado, en las relaciones económicas defiende el principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero su naturaleza capitalista le impide aceptar esta igualdad en cuestiones sociales (de ingreso o resultados), es decir, delega a segundo plano las cuestiones del reparto del ingreso y la riqueza frente a las del crecimiento y las de acumulación, descuidando por tanto, una de las aspiraciones sociales más importantes de la humanidad: alcanzar la productividad bajo esquemas distributivos. Asimismo, un mecanismo de orden mercantil: la contención y el control de los salarios, trae repercusiones sociopolíticas, que por experiencia, en algunos países han traído sólo más empobrecimiento a las clases populares, y esto a la vez -gracias al menor poder adquisitivo del grueso de la población- suscita la contracción de la demanda de los mercados, que induce a la larga ciclos represivos en la economía.

En el modelo de mercado, lo que interesa es restablecer alicientes a la inversión, la competencia internacional, la eficiencia, la estabilidad de precios, así como otros ajustes estructurales. No interesa lo que con ello se pueda provocar, tal como el desempleo y la polarización de la riqueza (no hay previsión social), ya que su justificación es a largo plazo: la mayor inversión y absorción de mejores tecnologías, elevarán el crecimiento y la productividad, incitando la apertura de más fuentes de empleo. El problema es que a corto y mediano plazo, no tiene soluciones para enfrentar los costos sociales que

provoca, y supone que el Estado, por su campo jurisdiccional, debe suprimir esta aparición de demandas excesivas.

Visto lo anterior, se hace evidente la dicotomía entre interés privado e interés general. El mercado se descubre así, como un modelo incapaz de corregir los desajustes sociales que provoca.

Como es sabido, nuestro país atraviesa por una coyuntura histórica al abandonar el modelo populista posrevolucionario y entrar a uno nuevo: el de mercado. Esta transferencia de funciones del Estado al mercado no debe ser a ultranza, ya que de ser así, se "pueden erosionar la capacidad gubernamental de orientar el desarrollo y de proteger derechos sociales fundamentales"(9).

Respecto al modelo de Estado, existen algunas fallas que se pueden mencionar: "Falta de capacidad técnica en el aparato burocrático, la que se manifiesta en bajos niveles de productividad y eficiencia... Hipertrofia burocrática, que imprime lentitud y contradicciones en el quehacer gubernamental, cuando no insensibilidad e inmovilismo..."(10), y exceso en sus funciones que no permiten la óptima administración de sus instituciones, organismos y entidades, revelando un sector público omnipresente, que no sólo regula la actividad del sector privado, sino que desplaza y absorbe otros sectores.

---

(9) David Ibarra, *op.cit.* p. 40.

(10) René Villarreal, *Mitos y Realidades de la Empresa Pública: Racionalización o Privatización?*. México, Editorial Diana. 1988. pp. 210-211.

Por lo tanto, cualquiera de los modelos puros no son capaces de resolver la crisis y los problemas básicos de la sociedad. El modelo de Estado incurre en errores de manejo por su misma omnipresencia. El modelo mercantil desfavorece a las mayorías, ya que, las ventajas son para el que posee los medios de producción, y no para la sociedad civil en general. Al respecto opina Ricardo Uvalle: "el capital privado no tiene visión del conjunto económico que permita dejar en él la responsabilidad para desenvolver y asegurar que la vida nacional sea próspera y fuerte". (11)

Afortunadamente, ninguno de estos dos modelos: Estado o Mercado, planteados teóricamente, representan la realidad del sistema económico mexicano. Ni siquiera en países desarrollados como Inglaterra o Japón se practica un modelo de éstos en forma pura.

La historia de México ha demostrado tener una economía mixta con participación de los sectores público, privado y social. Sin embargo, a partir de la Revolución de 1910, fue obvia la preponderancia y la injerencia del Estado en la economía. Actualmente las relaciones entre Estado y sociedad cambian, y el modelo del Estado de bienestar pasa por una reestructuración y replanteamiento, que no se había visto en tal dimensión en la era contemporánea.

---

(11) Ricardo Uvalle Berrones, "Nueva racionalidad del Estado mexicano". México, *Revista del Colegio* número 3, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Julio de 1990. p. 191.

La racionalización que vive el Estado en cuanto a su intervención y papel en la economía, debe apegarse a parámetros viables, válidos y probados durante su historia, que le permitan en armonía tener convivencia con el mercado, haciendo compatibles los costos y beneficios privados, con los costos y beneficios sociales.

De cualquier manera, con el análisis realizado en la presente investigación, se da por hecho que el Estado, en última instancia, sería mejor para la estabilidad y justicia social, pues el mercado, por su naturaleza, es injusto.

#### **d. Privatización y eficiencia**

Una de las bondades más fuertes que sustentan los profetas de la privatización de la administración pública en México, es precisamente el aumento y maximización de la eficiencia, entendida como un incremento económico de los bienes y servicios, y como un mejoramiento en la calidad de la producción y una reducción en los precios, mas no como una distribuidora de beneficencia social. Por ello, es imprescindible distinguir entre eficiencia económica y eficiencia social. Las dos difieren, pues la primera la persigue el mercado y la segunda el Estado. Hablaremos de las dos en este punto.

El logro de la **eficiencia económica** a través de la privatización, es una meta que se logra en muchos de los casos de empresas públicas enajenadas, ya que existe capitalización,



un ambiente de competencia en donde los productos de más calidad serán los que más se demanden, una reestructuración de salarios en favor de sus integrantes, y por tanto, un actuar de sus empleados de confianza y trabajadores de base más redituable (recuérdese la Teoría de los Derechos de Propiedad). Sin embargo, no se puede asegurar esto como una verdad absoluta, ya que en algunos casos, las empresas antes del Estado y ahora de particulares, pueden seguir funcionando en términos de rentabilidad económica, ineficientemente.

La eficiencia en este sentido, dependerá de la aplicación adecuada de las políticas y lineamientos que se recomienden para alcanzarla y de las condiciones existentes en el ámbito político, jurídico y económico que las rodea.

De tal manera, la eficiencia, en términos económico-rentables, incumbe no sólo a las empresas privadas, pues también afecta a las empresas públicas (excepto aquellas que por justificada razón social no lo puedan ser), que se ven envueltas en el nuevo contexto y donde su supervivencia dependerá -en muchos casos- de su funcionamiento eficiente. Un primer paso dentro de las empresas del Estado para lograr esta eficiencia, es la autonomía financiera y la libertad de operación. En este sentido, es preciso asignar una alta prioridad al mejoramiento de esta autonomía y libertad, incitando por consecuencia que el nuevo empresariado, cuente con una mayor capacidad de innovación que permita el desarrollo de la empresa bajo este parámetro, y

proporcione mejoras en su operatividad y calidad de sus bienes y servicios.

Trascendente es también, para el logro de la eficiencia económica, que las empresas estén expuestas a la competencia nacional e internacional, ya que ésta es un incentivo para obtener y buscar el mejoramiento de la producción y la calidad, y un motivo para reducir precios con tal de no perder terreno en el mercado.

En base a lo anterior, es imprescindible resaltar que la eficiencia en las empresas del Estado, no se mide solamente en cuanto a lo económico, pues rara vez lo persiguen como único objetivo, más bien, los criterios de medición giran en cuanto a su **eficiencia social**, aunque no se descarta que se deban fortalecer hacia el interior de cada una de ellas, los sistemas de control, evaluación y planeación económica. La razón es porque, dentro de la administración pública, remontarse a la eficiencia económica como único factor de elección, "puede provocar que las decisiones se adopten fuera de contextos con mayor peso político y de más trascendencia histórica, y que la medida pueda encontrar reacciones encontradas de resistencia indeseada"(12). De esta manera, la eficiencia en las empresas del Estado, "sólo debe ser invocada de conformidad con los valores que en consenso nacional dan pie a un programa, política o medida

---

(12) Omar Guerrero, *El Estado en la Era de...*, op.cit. p. 148.

de gobierno, y la circunstancia en que se invoca debe ser considerada como de mucha importancia" (13).

Es decir, las empresas públicas deben ser eficientes en el reparto equitativo y justo de los bienes y servicios que presta a los ciudadanos-consumidores (sobre todo a los de más bajos ingresos), deben trascender hacia el bienestar público (generación de empleos, fabricación de insumos de uso difundido, seguridad social, salud, vivienda, educación, agua potable, alcantarillado, etc.). Por ello, una de sus misiones es la de paliar los abismos generados por la división y lucha de clases, y por ende los efectos en costos sociales resultados de la privatización, a fin de estimular la solidaridad y la armonía social, aspectos que permiten la gobernabilidad y legitiman al Estado.

Para tal efecto, es ineludible contemplar la diferenciación entre empresas públicas (que se apegan a criterios sustancialmente políticos) y empresas privadas (que se apegan a criterios sólo económicos), pues éstas -como ya se señaló- no pueden calificarse de igual manera. La relación entre ellas no es de competencia, sino complementaria, pues el Estado actúa donde la iniciativa privada no lo hace.

---

(13) Ibidem.

### e. Privatización y regulación

Dentro de este punto, en México, deben aprovecharse las experiencias de los países que ya han practicado la privatización. Chile, por ejemplo, que no implementó simultáneamente una regulación apropiada al privatizar, para 1982, a una década de iniciado su proyecto neoliberal, no había alcanzado un desarrollo estabilizador, sino, sólo una estabilización sin desarrollo. Redujo la tasa inflacionaria, sólo a costa de un elevado desempleo, una reducción de salarios reales, un estancamiento de la inversión, un endeudamiento externo elevado y creciente, sumado a un proceso de desindustrialización que dismanteló su planta productiva. (14)

Esta experiencia, hace ver que la privatización es un proceso que necesariamente debe ir a la par de una efectiva regulación del gobierno, tanto en las áreas privatizadas, como en las que todavía son de propiedad estatal. Esto requiere de un control minucioso y de seguimiento, mediante sistemas organizacionales bien estructurados, que no entorpezcan las operaciones que tendrán como fin el no desvirtuar a la privatización. Por lo tanto, a mayor privatización, mayor regulación (contrariamente a los postulados neoliberales), pues el Estado necesita como fin estratégico, mantener bajo control

---

(14) René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Ediciones Océano y Fondo de Cultura Económica. 1986. p. 18.

las políticas que llevan al gobierno a brindar beneficios sociales (clave del proyecto nacional).

Por consiguiente, es de suma importancia que la regulación sea adecuada y suficiente, de no ser así, los beneficios que se esperan obtener gracias a la privatización, podrían ser más bien perjuicios que se reflejarían indudablemente en la economía y la sociedad.

"La política de liberalización comercial, tal como se plantea en el contexto global actual, rompe abruptamente con añejas tradiciones nacionalistas"<sup>(15)</sup>; lo cual no debe implicar una desnacionalización radical, de ahí también la importancia de la regulación.

Una vez fortalecido el sistema de mercado, el origen de las medidas regulatorias se encuentra en la necesidad de corregir efectos indeseables de su funcionamiento, por ello, el Estado regulador debe esforzarse por mantener los objetivos de interés público, más que los de interés puramente privados. Por ejemplo, tiene como propósito: cuidar el medio ambiente y la calidad de bienes de consumo; asegurar los derechos individuales y sociales; evitar el descontrol en las políticas de salarios, en las tarifas de inversión, financieras y administrativas; cancelar la discriminación del trabajo, así como los despidos y recortes masivos de personal; evitar monopolios; marcar los patrones de conducta que han de llenar los participantes en algunos mercados;

---

(15) Manuel R. Millor Mauri, "El proyecto nacional ante la crisis". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* número 121. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Jul-sep. de 1985. pp. 96-97.

garantizar el suministro y prestación de bienes y servicios públicos en general, etc. Si lo anterior no es contemplado y atendido, se tendría una negativa secuela política y social, que al acumularse revelaría grandes riesgos para la estabilidad social y legitimidad del Estado.

### **C. IMPACTO DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO**

El impacto de la privatización en nuestro país, ha tenido varias manifestaciones. Por un lado, se reestructura el Estado de bienestar (característico de la sociedad posrevolucionaria), observándose con ello un agotamiento del Estado empresario, ante el embate del surgimiento del Estado neoliberal. Por otro lado, es indudable la redefinición del papel del Estado actual, que no sólo refleja una retracción y un rechazo a la intervención directa, sino que injiere en una nueva forma de actuar de su administración pública y de sus empresas. A continuación desarrollaremos cada uno de estos impactos en forma general.

#### **a. Desmantelamiento o reestructuración del Estado de bienestar**

Como sabemos, el Estado, que había perdido su función social durante el Porfiriato, se vio colapsado con la Revolución de 1910, originada precisamente en contra de la concentración de la riqueza. Con el triunfo de las clases populares, se logró que

emergiera un Estado que asumiera la responsabilidad del bienestar público, apoyado en una amplia política intervencionista y de injerencia. En este sentido, explica Omar Guerrero, la Revolución mexicana reestableció o revivió un viejo concepto de Estado, por un lado recuperó su tradición intervencionista de antaño y por otro lado se plantea esta intervención de frente al proyecto de desarrollo nacional.

Inspirado en el Welfare State, el Estado mexicano posrevolucionario se dedicó a crear infraestructura social y a invertir en la industria, para garantizar el desarrollo y crecimiento del país. Fueron varias décadas las que se manejó con esa lógica, en ellas logró consolidar un sistema político con coaliciones y estabilidad, así como cierto crecimiento, que alguna vez se conoció en el mundo como el milagro mexicano. Sin embargo cayó en un grave error al crecer en ausencia de la actividad de los particulares. Esto provocó que el Estado se volviera omnipresente, llegando su majestuosidad hasta el hecho de administrar hoteles, restaurantes, cines, farmacias, equipos de futbol, etc., distraendo así sus atenciones en actividades que no tenían nada que ver con su naturaleza. El descontrol fue debido en parte a que se "carecía de una jerarquización de instituciones de control que agruparan a las empresas, como las corporaciones de control europeas, que fueran suprimiendo a las superfluas, reconvirtiendo a las que lo requirieran y fusionando a las que así conviniera" (16).

---

(16) Omar Guerrero, *El Estado en la Era de...*, op.cit. p. 140.

Esta perversión de la actividad del Estado, aunada a las adquisiciones que hizo durante años de empresas privadas en quiebra (con tal de mantener el crecimiento y el empleo), y a la grave crisis económica que se vivió en el país a partir de la década de los Setenta, se empezó a poner en entre dicho el papel de eficiente que había mantenido el Estado de bienestar por décadas. Existía una sobre-dilatación del sector de empresas públicas y una desvirtuación de sus funciones fundamentales.

Fue entonces cuando la necesidad del cambio se hizo evidente; sin embargo, este cambio no fue únicamente para replantear la función social del Estado, sino que, aprovechando la coyuntura, los tecnócratas neoliberales recién arrivados al poder, atacaron duramente al Estado de bienestar, culpándolo de todos los males que aquejaban al país. El problema fue que se dejó de lado la opción de una reforma interna o una depuración bien pensada de entidades públicas, aquellas que **verdaderamente** no justificaran su existencia ni su razón de ser, y se optó directamente por la vía neoliberal: la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas, dejándose observar un agotamiento del Estado de bienestar. Este fue el inicio del objeto de estudio que abordamos principalmente en esta tesis: la privatización de la administración pública en México.

De esta manera, es evidente que la privatización en nuestro país ha ocasionado: desempleo, quiebra de pequeños y medianos empresarios, cierre de fábricas, recortes presupuestales, eliminación de subsidios, caída del salario real y otros graves



descalabros sociales; por ello, para atenuar y amortizar los efectos de la privatización y en sí, de las políticas neoliberales que la acompañan, se hizo necesario la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (\*).

Existen además otras consecuencias colaterales de esta depuración de la actividad estatal que son importantes de mencionar: gradual pérdida de fuerza de las corporaciones y sindicatos, descentralización del poder y fortalecimiento del sector privado. Así tenemos que, la pérdida de poder de las corporaciones y agrupaciones sindicales es inminente, pues la privatización implica una apertura económica total y una sujeción a las leyes del mercado, las cuales abrogan reglamentos que protegen los intereses de los trabajadores. La descentralización del poder, se da en cambio, con la simple transferencia de empresas a las entidades federativas de la República, siendo ésta una acción que retrae al gobierno central de algunas actividades, descentralizándolo por consiguiente, y rompiendo con el viejo esquema centralista a ultranza. Por su lado, el fortalecimiento

---

(\*) La aplicación de las políticas neoliberales trae consigo el detrimento del cumplimiento de las demandas sociales, pero paradójicamente, la privatización para que sea exitosa, necesita de políticas de bienestar social. Así, los factores políticos son finalmente los que determinan si se puede iniciar un programa de privatización o no. En este entendimiento, como estrategia política, surge la necesidad de elaborar un programa que ponga énfasis en el otorgamiento de bienestar social, logrando movilizar agrupaciones a su favor y con ello superar la esperada oposición a la privatización. De esta manera, con Carlos Salinas de Gortari se crea el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, que tiene como propósitos: el social, conocido por los millones de mexicanos demandantes de beneficios y servicios públicos, que es precisamente el de la satisfacción de esos requerimientos; y el político, para convencer a la población acerca de la necesidad de privatizar las empresas públicas "ineficientes" e "innecesarias", funcionando así, como un amortizador al impacto causado por la privatización. Con ello, se pone de relieve la importancia que tiene el *PRONASOL* para el actual proceso de privatización, sin él, probablemente no tendría éste el éxito que tiene hoy día.

del sector privado se hace evidente, al venderse las empresas públicas casi en su totalidad a este sector. Su influencia aumenta más cuando adquieren empresas que constituyen un eslabón en su producción, así por ejemplo, la compañía refresquera Pepsi-Cola adquirió varios ingenios azucareros y la también refresquera Grupo Garci-Crespo; en el campo forestal, el Grupo Industrial Durango compró la compañía maderera y de papel Atenquique.

¿Significará todo lo anterior un **desmantelamiento** del Estado de bienestar o es una **reestructuración**?. Si entendemos al Estado de bienestar como el conjunto de políticas keynesianas que permiten una amplia y permanente intervención del Estado, con una expansión del gasto público para posibilitar el pleno empleo y la inversión, se asiste a su desmantelamiento. En cambio, si conceptualizamos al Estado de bienestar como al conjunto de instituciones de bienestar social, tales como: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT, CONASUPO, UNAM, etc., éste no ha sido desmantelado, sino reestructurado.

Para finalizar, cabe destacar que con el arribo al poder de los demócratas en Estados Unidos, tal parece que las relaciones económicas de ese país líder en el mundo, cambiarán y dejarán de ser tan neoliberales, para dar un giro nuevamente hacia el terreno social, lo que indudablemente afectará los lineamientos generales de la política económica y la social en nuestro país.

## **b. Extinción del Estado empresario**

Como se ha visto, detrás de la privatización está el postulado teórico de que solo las fuerzas del mercado, a través de la empresa privada, asignan mejores recursos o aseguran niveles de eficiencia mayores. Sin embargo, no se toma en cuenta que en los países en vías de desarrollo, sin la presencia de un Estado empresario poco se hubiera alcanzado en términos de crecimiento y empleo.

En el caso de México, el surgimiento del Estado empresario se debió principalmente a dos causas: la ocupación de espacios que eran del capital privado, y la operación "rescate" de empresas privadas con tal de impedir el desempleo con el cierre de la empresa. Estas empresas que provinieron del sector privado, llegaron a representar más del 50% del total del sector paraestatal.

De esta manera, el Estado, a través de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, había mantenido sectorizadas en su seno a la mayoría de las instituciones públicas industriales; no obstante, apegándose a las reglas del neoliberalismo ha privatizado la mayoría de ellas.

Lo anterior ha ocasionado, que el Estado empresario se extinga paulatinamente, y se convierta en un Estado regulador de la economía nacional.

### **c. La retracción estatal en la economía: ascenso del Estado neoliberal**

La estrategia del cambio estructural del Estado mexicano estos últimos diez años, como se ha analizado, ha significado una renuncia del papel del Estado como agente económico, asistiendo a una inminente retracción en las actividades en las que tradicionalmente participaba. En el capítulo anterior se vieron las razones externas e internas que motivaron a este cambio, que no evidenció más que un inminente ascenso de la corriente neoliberal al poder.

El neoliberalismo como concepción política, ideológica y económica contraria al intervencionismo estatal, tiene en la privatización una de sus mejores estrategias.

Así, la tendencia actual en la economía lleva a disminuir el papel de agente directo del Estado que a través de la empresa pública había mantenido. Sin embargo, no puede renunciar a su responsabilidad básica en el gasto social: educación, salud, vivienda y distribución de bienes básicos, pues ésta es fuente de su legitimación revolucionaria y estabilidad actual.

Al mismo tiempo, se hace evidente que debe seguir interviniendo en la economía a través de políticas de contracción y regulación, como la monetaria, la cambiaria, la crediticia y la de precios y salarios. De esta manera, a la par de la privatización, debe llevarse un sistema de mecanismos que controlen y regulen la actividad de los particulares, así como

el desenvolvimiento de las empresas públicas sobrantes. Esto es una recomendación básica para que la privatización no extreme y desborde en consecuencias incontrolables y desfavorables para el país: desempleo, pobreza extrema, inflación, etc.

Retomando lo anterior, la retracción estatal dada a través de la privatización, ha implicado que el Estado renuncie a la intervención e injerencia que antes tenía en distintas áreas de la producción. En otras palabras, de Estado Interventor (benefactor y empresario), ha pasado a ser un Estado Regulador (neoliberal).

En este orden de circunstancias, la retracción del Estado en la economía ha implicado que de las 1155 empresas en las que el Estado tenía participación en diciembre de 1982, para abril de 1991 sólo la tuviera en 269, sabiendo que después de esa fecha se siguió con la privatización de la banca y de otras empresas públicas importantes, asistiendo aún más a la retracción mencionada de orden neoliberal.

Se vive un contexto histórico trascendental, en donde las tradiciones posrevolucionarias de gobernar al país han caducado, para dar cancha abierta al renacimiento de las antañas teorías económicas liberales, que no hacen más que -cabe insistir- retraer la participación del Estado en la economía. No obstante, el neoliberalismo en México es peculiar, porque se ha adaptado a las condiciones políticas, sociales y económicas internas que son resultado de nuestra historia. Se encaja estratégicamente en

la sociedad, bajo el nombre de Liberalismo Social, ideología que aniquila a la del nacionalismo revolucionario.

#### **d. La redefinición del papel del Estado**

En México, el enfrentamiento de la crisis y la adopción del modelo neoliberal ha llevado a una redefinición del rol del Estado, es decir, a una configuración de un nuevo papel como garante de la sociedad y como agente económico; este papel ha sido de replanteamiento en las áreas de su competencia, en la racionalidad y en la eficiencia que ahora se pretende lograr.

Los retos del futuro en México se constituyen en alcanzar la modernización y reestructuración productiva, para lograr a la vez con ello, un derrame de beneficios a la sociedad de forma equitativa, evitar la polarización de la riqueza y elevar el nivel de vida de la población en general. Sin embargo, para lograr lo anterior, no es necesario abatir en términos neoliberales al Estado. Los que lo critican despiadadamente, desconocen su consistencia, efectividad y evolución histórica; el argumento surge del prejuicio de la magnitud y la gran cantidad de los servidores públicos. Esta última aseveración es desmentida con trabajos científicos donde se demuestra "que a mayor grado de desarrollo integral, mayor nivel de modernización, de radio de actividad de la administración pública, de organismos públicos, de gasto administrativo en las áreas de bienestar y de número de funcionarios públicos".(17) Por ello, creemos que la

---

(17) Omar Guerrero, *El Estado en la Era de...*, op.cit. p. 87.

"reducción" del Estado, debe darse sólo en aquellas áreas en las que desvirtuó su actuación, pero no, en las entidades plataforma del bienestar social: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, UNAM, IPN, CONASUPO, entre otras, que se erigen como áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, para garantizar, por un lado, el otorgamiento oportuno de productos y servicios con calidad accesibles al consumidor, y por el otro, la salvaguarda general de los intereses de la Nación. En estas áreas debe fortalecerse y aún crecer, y en las que ya no participa, ser regulador.

Con lo anterior, se pone de manifiesto que la solución a los problemas que nos aquejan, no está en la "disminución drástica" del Estado, pegado en la redefinición de sus metas y objetivos dentro de la crisis generalizada, que permita aumentar sustancialmente su capacidad de gestión. En otras palabras, el Estado deberá tener habilidad para controlar, dirigir y encarar positivamente, y no suprimir, nuevos y diversos problemas generados en su interior y exterior. En este sentido, las instituciones públicas serán trascendentales para absorber las exigencias crecientes de la sociedad y en la medida que se resuelvan, habrá estabilidad social y un mejor panorama para el Estado.

#### **e. El nuevo papel de la administración pública**

Al igual que el Estado, la administración pública mexicana ha sido criticada por diversos grupos sociales por su "gran

tamaño", ineficiencia y alta burocratización. Bajo estos parámetros, el nuevo papel de la administración pública se trasluce en retos de superación, productividad y eficiencia.

Esta imagen deteriorada que se tiene de la administración del Estado es necesario cambiarla. Para ello, debe desenvolverse, incrementar su rendimiento y perfeccionarse, respondiendo positiva y oportunamente a las demandas crecientes de la sociedad. Deberá apoyarse en el uso de técnicas novedosas, tales como: computación, estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno que permitan un adecuado seguimiento, evaluación, control, ejecución y financiamiento de los programas de inversión pública; así como en la determinación de criterios que permitan discernir en la selección de un proyecto rentable -sea económica o social su rentabilidad-, o no rentable, evitando con esto desvirtuar su actuación en áreas que no se requiere de su participación. Lo anterior distingue, que los recursos económicos disponibles deberán ser gastados racionalmente, dando prioridad a las demandas de mayor trascendencia.

Por otro lado, la administración pública, que debe fortalecerse al interior de sus instituciones bienestaristas, debe tratar de disminuir los índices del subdesarrollo: analfabetismo, desnutrición, mortalidad, etc., y seguir enfrentando los problemas básicos de la sociedad, con respuestas y sobre todo hechos. Estos procesos de ajuste implican una recurrencia a una metodología más integrada, que incluya el



análisis de las políticas involucradas, el ciclo del proyecto y los aspectos institucionales.

El apoyo político para lograr los objetivos antes mencionados es trascendente. De esta manera, tenemos que "el mañana nacerá de la conjugación de la voluntad del cambio y las posibilidades para poderlo realizar, y en el entendido que la administración debe intentar superar la antimonia existente entre sus deseos y proyectos, y la escasez de sus medios y recursos". (18)

#### **f. El nuevo papel de la empresa pública**

No es imaginable la producción de bienes y servicios sin el concurso de las empresas públicas, pues en todos los sectores de la producción, su participación ayudó a fortalecer las plantas productivas y crear un ámbito favorable para el desarrollo; no obstante, su privatización es evidente. Esta conlleva por un lado, a un replanteamiento de las necesidades básicas de la intervención estatal, para delimitar aquellas áreas donde el Estado seguirá participando, y por el otro, a la adopción de un nuevo papel organizacional y funcional de aquellas empresas estatales no sometidas al proceso.

Aun con esto, la esencia de la empresa pública seguirá siendo la misma, es decir, "una unidad económica destinada a la producción de bienes o servicios que, sujeta al control estatal,

---

(18) Omar Guerrero, *El Estado y la Administración...* op.cit. p. 780.

cumple con propósitos definidos en la estrategia de desarrollo y que tiene, como instrumento de política económica una doble función: 1) la directa, por permitir participar en un espacio económico definido donde actúan otras empresas, a fin de contribuir a la formación de oferta suficiente, y/o regulación del mercado de ciertos productos claves; 2) la indirecta, como contribución al crecimiento tanto de la oferta como la demanda de bienes, servicios, creación de empleos, el desarrollo regional, el equilibrio en cuentas externas, etc."(19) Por consiguiente, el ingrediente que define a la empresa pública, más que su relación con la economía, es su pertinencia estatal.

Sin embargo, el mencionado replanteamiento de las necesidades básicas de intervención estatal, analiza la conveniencia de su participación en las ramas que no tienen un carácter justificativo, esto lleva a que sólo ejerza sus funciones en aquellas empresas calificadas como estratégicas y prioritarias, que por su naturaleza muestran un alto contenido social y son indispensables para la conservación de la soberanía nacional.

Bajo este contexto económico y político, es que se creó el **Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994**, que busca la optimización de los recursos existentes a través de la modernización y racionalización del sector público. De esta manera, el nuevo papel de la empresa pública implica tener como objetivos la elevación de su eficiencia

---

(19) René Villarreal, *Mitos y Realidades...* op.cit., p. 19.

operativo-administrativa y su productividad, sin descuidar la autosuficiencia financiera. Los nuevos parámetros de su actuar son: la autonomía de gestión, la determinación de objetivos perfectamente delimitados (como los ya mencionados), la modernización técnica-productiva y comercial, la capacitación directiva y laboral en general, el saneamiento financiero, la autosuficiencia operativa y la programación óptima de las inversiones.

Cabe destacar, que el Programa citado contempla que las empresas públicas no se califican de igual forma; las de servicio institucional no se evalúan en términos de rentabilidad financiera, en cambio, las encargadas de un tipo especial de producción, si se apegan a criterios de costo-beneficio, que implica el estudio y el análisis de las condiciones del mercado en que actúan.

Con lo anterior, se pretende una racionalización del sector público, que lleve consigo el fortalecimiento de la economía mixta y sobre todo, de las empresas públicas estratégicas que deberán enfrentar los requerimientos de un crecimiento sano y sostenido.

En este sentido, el sector público debe enfrentar una reforma integral, que lo lleve al cumplimiento puntual de lo anteriormente mencionado, y se pueda entonces incrementar la productividad y superar la problemática actual de sus empresas.

## **C O N C L U S I O N E S**

## CONCLUSIONES

La investigación realizada se propuso efectuar un seguimiento general del proceso de privatización mundial, para con ello determinar las condiciones en que surgió y conocer sus fundamentos principales. Ante la importancia en que radica el conocimiento previo de estos factores, fue posible advertir las razones objetivas del nacimiento de la corriente neoliberal que sustenta a la privatización en nuestro país.

De esta manera, se observa históricamente el Liberalismo Clásico Burgués en el ámbito económico, basado en las libres fuerzas del mercado; suponía que éstas tenían dotes especiales en el sentido que las consideraba obedientes a "leyes divinas" y a una "mano invisible" que conllevarían a un "equilibrio natural". En este marco, la intervención del Estado en la economía no era deseada, porque la consideraban estorbosa y arbitraria para lograr el pleno crecimiento. Sin embargo, este modelo de desarrollo paulatinamente mostró sus deficiencias, siendo en el año de 1929 cuando éstas no se pudieron contener, provocando una gran crisis que fue conocida como la Gran Depresión.

Estos desequilibrios estructurales, que en especial provocaron desempleo y concentración de la riqueza, afectaron seriamente al sistema de producción capitalista, y aunados a las secuelas negativas que dejó la Segunda Guerra Mundial, obligaron a los principales países del mundo a dejar el antiguo modelo y

buscar otros caminos de desarrollo que garantizaran un futuro estable en lo económico, social y político.

Surge entonces el Welfare State o Estado de bienestar, como una esperanza. Basado en una concepción de pleno empleo y crecimiento del gasto público, reúne antecedentes y experiencias aisladas y se conforma como el nuevo modelo de desarrollo. Su principal teórico, John Maynard Keynes, trató de dar encauzamiento a los problemas macroeconómicos que originaron la Gran Depresión. El Estado entonces se convirtió en *intent inventor* y promotor de la economía, su participación fue vital y la adquisición de empresas privadas -que por lo general estaban en "quiebra"- y creación de otras públicas, fue punto central. Con ello, el Estado lograba tener en sus manos un instrumento de control político hacia adentro y hacia afuera.

El Estado de bienestar (modelo de la posguerra), después de haber florecido y haber mostrado su eficiencia por más de tres décadas en ausencia de una real participación de capitales privados, gestó otros problemas económicos que se comenzaron a reflejar durante la década de los Sesenta, manifestándose notoriamente en los Setenta y sobre todo en los Ochenta, cuando la estanflación (inflación con recesión) hizo evidente otra grave crisis, que para muchos era más cruda que la del 29. El problema fue que esta nueva crisis puso en peligro las estructuras del capitalismo. Ante esta coyuntura, el Estado de bienestar se vio imposibilitado de ofrecer mecanismos adecuados y renovados que le permitieran salir de dicha crisis.

A partir de ese momento, la influencia generalizada del Estado se convirtió en el centro de críticas y ataques por parte de los sectores más conservadores de la sociedad, que hacían conducir hacia el desmantelamiento y reestructuración de la función bienestarista del mismo. El pleno empleo y el crecimiento como objetivo básico y directo del Estado, se extinguió, para dar entrada al del desarrollo de las actividades de los agentes productivos privados, garantizando la libertad económica.

Bajo este marco inicial, en forma general se concluye lo siguiente:

1.- El Estado de bienestar, víctima de un sinnúmero de reformas en todos los renglones de la sociedad y de la economía, se vio ante la disyuntiva entre lo que era y lo que debería ser. Así se observa que este modelo había cumplido con su acreditación histórica y social y por lo tanto, paulatinamente fue desapareciendo de los principales escenarios políticos del mundo para dar paso a un nuevo Estado.

2.- Aunado a lo anterior -y como paso previo al surgimiento del neoliberalismo- se hizo evidente la crisis económico-política a nivel mundial, que entre sus efectos trajo consigo el derrumbamiento del patrón oro, la integración económica por bloques de poder, la reorientación de los organismos financieros internacionales, la caída del socialismo y el reacomodamiento de las formas de actuar en la economía, en la política y en la sociedad.

3.- En este sentido, el neoliberalismo exige una retracción total del Estado en la economía, dejando así campo abierto a las libres fuerzas del mercado y a los capitales privados.

4.- En consecuencia, el paradigma neoliberal promueve la privatización total, parcial y simulada de empresas públicas, que conjuntamente engloban alrededor de 22 distintos métodos con los cuales los gobiernos del mundo han desestimulado su participación económica.

5.- Se enmarcan con la privatización otras categorías, tales como: la desincorporación, desregulación-desreglamentación, liberalización, contratación y redimensionamiento, que implican también la retracción estatal en la economía.

6.- Argumentos económicos, políticos, ideológicos y laborales sustentan a la privatización. Se hace ver que existen también obstáculos del mismo orden que la obstruyen. Como vía paralela se presentan alternativas a la privatización, es decir, mecanismos que se deben tomar en cuenta dentro de la gestión de las empresas públicas para que éstas funcionen de manera eficiente.

7.- Como se observa en esta investigación, si algún país aún no considera la privatización dentro de su agenda político-económica, es casi seguro que esté interesado en hacerlo, ya que el privatizar es una estrategia que busca aminorar los efectos de la crisis.

Tema de debate es el proceso de privatización, su aplicación varía de país a país, cada uno tiene sus propias características,



en algunos se da en forma más planeada, por lo que resulta controlable y dirigido, en otros no; unas veces por cuestiones políticas, otras por cuestiones económicas estructurales. De cualquier manera, quien privatice deberá hacerlo con un estructurado y amplio plan, que contenga organización y métodos de regulación y adecuación que conlleven a una privatización exitosa, dentro de un marco de estabilidad social.

8.- Es evidente que los países desarrollados que se estudiaron en esta investigación, cuentan con un mercado de capitales bien estructurado y un sistema político estable, que favorecen la implementación de la privatización, incitada por tres causas principales:

a) la necesidad de dar nuevos incentivos a la economía, pasando al nuevo paradigma y abandonando el anterior que mostró sus deficiencias, para así buscar, por un lado, la recuperación y fortalecimiento de su competitividad hacia el interior y exterior, y por el otro, dar soluciones reales a la crisis que vive el sistema capitalista;

b) la necesidad de modernizar sus plantas productivas para no quedarse rezagados ante la creciente competencia internacional;

c) la necesidad de inyectar dinamismo y rentabilidad al sector público.

9.- En los países en vías de desarrollo que se analizaron en este trabajo, se presentan condiciones menos favorables para la implementación exitosa de iniciativas tendientes a reformar

el Estado a través de la privatización, éstas son: la inexistencia de un mercado de capitales fuerte; la inestabilidad de los regímenes políticos, al estar ellos altamente influenciados por las fuerzas armadas, y al presentarse fuerte oposición a los postulados neoliberales por otros importantes grupos de la sociedad; y el alto grado de proteccionismo y restricciones económicas. Sin embargo, el proceso de privatización también se implementa en estos países, motivado por dos características básicas:

a) las sugerencias y presiones de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que promueven la apertura económica y la retracción del Estado en esa actividad, a cambio de más créditos monetarios;

b) la necesidad de buscar solución a la grave crisis financiera que agobia sus economías (razón de gobernabilidad), bajo una nueva dinámica; convencidos de que el modelo de bienestar no soluciona actualmente dichos problemas, habiendo causado un sector público altamente deficitario con una industria no competitiva a nivel internacional. En consecuencia, ven a la privatización como un medio para allegarse de recursos adicionales, que les permita enfrentar los desajustes estructurales de la crisis económica, política y social que cada uno de ellos tienen.

10.- De las experiencias analizadas en cuanto a la privatización en los diferentes países, se pueden desprender las siguientes consideraciones:

**Primera,** la privatización requiere de condiciones políticas, macro y microeconómicas favorables, así como de tiempo y continuidad por ser un proceso gradual y prolongado, para su exitosa implementación.

**Segunda,** la privatización y la regulación no son procesos independientes, ya que los objetivos de una exigen limitaciones a la otra. Se destaca que mientras más acentuado sea el proceso de privatización, mayor control y regulación se requerirá.

**Tercera,** desprendida de la anterior, para evitar el debilitamiento paulatino de la organización gubernamental, es preciso establecer reglamentos complementarios y puntos de coordinación adecuados con el sector privado.

**Cuarta,** es necesario que la privatización se acompañe de políticas económicas de apoyo, es decir, que halla créditos a prestatarios privados, un fortalecimiento, o en su caso, un desarrollo de estructuras de mercado de capital, para enfrentar la competencia interna y externa, ya que es base para lograr una mejor calidad y eficiencia en los bienes y servicios.

**Quinta,** además de la privatización total debe considerarse la privatización parcial y simulada, así como las diferentes alternativas que se presentan a ella. Esto requiere del esfuerzo tanto del sector público como del sector privado.

**Sexta**, el factor social no debe descuidarse. Es necesario mantener bajo control estatal áreas estratégicas que permitan velar por estos intereses, pues son éstos los legitimadores del sistema y la base de la gobernabilidad.

**Séptima**, además de como objetivo económico, político e ideológico, la privatización debe considerarse como una herramienta para organizar el sistema económico, y como otras herramientas, debe ser sometida a una minuciosa evaluación en base a su eficiencia.

11.- En esta perspectiva de análisis, el futuro de la administración pública constituye un reto para alcanzar eficiencia y rentabilidad tanto social como económica, respondiendo y adaptándose a los cambios radicales que se viven hoy en día. Así, el problema toral del Estado, más que la venta de empresas públicas, consiste en mantener su carácter de rector de la sociedad, ante las inusitadas transformaciones que le aquejan.

12.- La privatización de la administración pública en México, fue motivada, como se observa en esta investigación, por distintos factores y circunstancias, éstos se pueden resumir de la siguiente manera:

a) su inserción en la globalización de la economía mundial;

b) las presiones de los organismos financieros internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM);

c) la grave crisis económica;

d) las políticas de reajuste del sector público, que en general implicaron una severa contracción del gasto, la inversión y las transferencias públicas;

e) los problemas estructurales que muchas empresas estatales arrastraban, funcionando en forma ineficiente y con grandes pérdidas, constituyendo una sangría económica al erario;

f) la incapacidad de los programas de rehabilitamiento financiero y del proyecto de reconversión industrial del sector paraestatal implementados por el gobierno;

g) y sobre todo, la oposición del sector privado y algunos partidos políticos hacia la participación del Estado en la economía, presentándose así, un factor de presión político-ideológico, que estaba al acecho y criticaba constantemente.

13.- Con lo anterior, se denota que la naturaleza de la retracción estatal es fundamentalmente económica, no política, cuando la causa primordial del gobierno no es la económica, sino la política. Esta razón se sustenta en los logros sociales alcanzados en la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.

14.- Para implementar la privatización en nuestro país, fue necesario hacer preparativos que cimentaran un marco adecuado e idóneo, entre éstos estuvieron: las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales; la redefinición de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional; y la creación de una nueva Ley de Entidades Paraestatales.

15.- La privatización se gesta a partir de 1982 y desde entonces, ésta ha sido el principal objetivo de la política económica. Ha sido un proceso exitoso en el sentido que se ha llegado a enajenar gran parte de las entidades paraestatales programadas para tal efecto, sin aparentes problemas. De las 1155 que había en diciembre de 1982, para abril de 1991 quedaban 269.

16.- Así, la privatización de empresas públicas se constituye en el programa económico principal del gobierno mexicano. Se enajenan todas aquellas que no tienen justificación para seguir sujetas al control estatal, como las que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas, las que se duplican en funciones con otras, las deficitarias e ineficientes, etc.; sin embargo, desgraciadamente el destino de una institución de larga vida, con acreditación histórica, queda sujeta en ocasiones a su desempeño en términos cuantificables en cifras: económicos, administrativos y legales, pasando a segundo plano el aspecto social.

17.- La administración pública se ha visto reducida, pero menos de lo que se piensa, pues muchas de las empresas privatizadas tenían menos de 100 trabajadores. Las que suman el grueso en empleados, como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y otras, deberán seguir siendo del Estado por razones de orden estratégico.

Así tenemos que la privatización en México, ha llevado a una radical reforma interna de la administración pública, ésta, que

es más pequeña, tiene como meta, el ser cada día más eficiente y racional tanto en lo social como en lo económico.

18.- El proceso de privatización en México ha sido implementado con base en dos estrategias: por Miguel de la Madrid, quien fue su iniciador, y por lo tanto con más cautela y menos rigurosidad lo aplicó; y el que Carlos Salinas de Gortari ha efectuado, con más fuerza y abiertamente, al haber ya encontrado el terreno preparado para tal efecto.

19.- El Estado, que también se edificó como empresario, sufrió un desmantelamiento al desincorporar la mayoría de sus empresas industriales que se encontraban bajo el control directo de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal.

20.- Hay quienes piensan que estos cambios de funciones del Estado interventor a regulador, de inmediato redundarán en beneficios y rentabilidad económica. Por el momento, si bien es cierto que ha favorecido el sector económico, a través de su modernización y mayor participación, ha ocasionado también descalabros sociales, tales como el desempleo, la caída del salario real y por ende, una mayor polarización de la riqueza. Es en el largo plazo, que el citado proceso que está a punto de concluir, tendrá sus manifestaciones y secuelas más importantes. Por lo tanto, previendo el áspero futuro, se requiere contar con un conjunto de reformas que aparte de contemplar lo económico, vean por lo político, educativo, cultural y social, que sensibilicen y adecuen a todos los mexicanos a este nuevo paradigma que rompe con el sistema tradicionalista

posrevolucionario de gobernar; pero sobre todo, que encaren y resuelvan las crecientes demandas de la sociedad.

21.- En este sentido, el moderno papel del Estado mexicano, en cuanto a lo económico, tiene como reto establecer una teoría que establezca sus límites y alcances, como Estado planificador, empresario, tributario, inversionista, promotor, benefactor y regulador, teoría que necesariamente debe plantearse en un nuevo marco que permita enfrentar la crisis y plantear su solución. Aunque claro, esta teoría no debe significar que la actividad del Estado en la economía se anule por completo, pues existen varias razones por las que no sería recomendable: fallas e ineficiencias del mercado, inestabilidad macroeconómica, desequilibrios en la distribución del ingreso, obstáculos para el crecimiento y desarrollo y el mantenimiento de la integridad nacional.

Consiguientemente, el Estado debe procurar -ante la privatización- desarrollar al máximo sus capacidades como agente económico para participar complementaria y eficientemente en las áreas que interviene: estratégicas y prioritarias, debiendo intentar erradicar sus fallas. Así también, debe enfatizar en la creación de un clima de inversión favorable, que garantice los derechos de propiedad y transferencia.

22.- El hecho de que el Estado se haya desprendido de muchas de sus actividades, no significa la pérdida de rectoría, en cambio ahora, en su versión moderna, el Estado deberá regular aquellas áreas en las que dejó de participar protagónicamente, dedicarse a sus funciones básicas, cumpliendo mejor sus tareas



históricas y responsabilidades esenciales de rector; y en su participación económica concentrarse en lo estratégico y prioritario.

a) En el ámbito económico, además de su planeada participación en la producción, las funciones y actividades encomendadas al Estado deberán ser: la vigilancia del desempeño adecuado de las demás actividades económicas, el fomento de la pequeña y mediana industria, el apoyo al desarrollo regional, el establecimiento de apropiados mecanismos de coordinación con el sector privado, el establecimiento de pautas socialmente adecuadas para la evaluación y selección de los proyectos, la racionalización de la programación, el seguimiento y control de la inversión pública, la eficiente movilización y utilización de recursos para su financiamiento -incluyendo el financiamiento internacional y la participación del capital privado-; asimismo, el fortalecimiento de la capacidad técnica, operativa y administrativa del sector público para prestar los servicios que de él dependen más eficientemente.

b) En el ámbito social, base de su legitimidad y consenso, las funciones y actividades del Estado deberán ser: las de la defensa de la Nación, la supresión de monopolios, la protección de sus ciudadanos, el otorgamiento de beneficios sociales (sobre todo a las clases más necesitadas) a través de su indicada participación económica y la regulación que oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía nacional.

23.- La recaudación por concepto de la venta de empresas públicas, se ha usado para financiar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del actual sexenio, y para subsanar la deuda interna, externa y el déficit público.

24.- El PRONASOL tiene un papel preponderante en lo que se refiere al tema de la privatización; éste ha logrado cohesionar intereses en su favor, pues su financiamiento -apunta el discurso oficial- es precisamente el resultado de la venta de empresas públicas. Su papel de amortizador del impacto social causado por la política neoliberal, es trascendental, al permitir la estabilidad política y social. A México, este programa le ha dado una peculiar manera de aplicar el neoliberalismo (pues no es puro). De ahí parte de su éxito. Y es que, no se podría pensar de otra manera el proceso de privatización, pues existen históricamente compromisos adquiridos por el Estado hacia la sociedad, que en una década de privatizaciones, no es posible romper con ellos, emanados de la estructura social creada desde la Revolución de 1910.

Con este programa, la ideología cambia, de Nacionalismo Revolucionaria a Solidaridad, siendo su esquema general el del Liberalismo Social.

25.- La privatización como programa fundamental del gobierno federal está por concluir; no obstante, sería deseable que existieran otras privatizaciones fuera del ámbito del Poder Ejecutivo. De esta manera, la privatización ayudaría a redefinir

las funciones de los gobiernos estatales y municipales y a hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.

26.- Como se aprecia, asistimos a un renovado papel del Estado mexicano. Ahora sus funciones se concentran en áreas explícitas, deja de ser el Estado aquél acusado de "gigante" e improductivo, ineficiente y burocrático; y de paternalista e intervencionista, pasa a ser el rector y regulador de la vida económica, política y social del país. Esto no debe implicar una degradación de la capacidad de su gobierno, sino más bien la expansión de sus fuerzas interiores. Del Estado y de su adecuada actuación en los ámbitos de la vida de la Nación, depende el futuro de México.

## F U E N T E S

## PUENTES

### Libros y Artículos

- Abrances, Sergio Henríque. "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños". En la antología editada por H. Boneo, **Privatización: del dicho al hecho**. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial. 1985. pp. 111-139.
- Aguilar, Luis F., "Después del México inconcluso". México, **Examen** número 1. Junio de 1989. pp. 5-9.
- Alzati, Fausto. "El PND 1989-1994: una nueva estrategia de desarrollo". México, **Examen** número 2. Julio de 1989. p. 37.
- Andrieu, Pedro E. "La modernización del sector público en América Latina y el Caribe: el rol de la cooperación técnica internacional". **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**. Instituto Nacional de Administración Pública, Cd. de México, 13, 14, 15 de noviembre de 1989. pp. 11-20.
- Arguedas, Sol. **El Estado benefactor, ¿fenómeno cíclico?**. México, Ed. Mundo. 1990. pp. 23-25.
- Aylen, Jonathan. "Privatización en Países en Desarrollo". Washington, D.C., **Perspectivas Económicas**. 1987/1. pp. 68-73.
- Berg, Elliot. "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático". Washington, D.C., **Perspectivas Económicas**. 1987/4. pp. 6-11.
- Berg, Elliot. "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico". En Hanke, Steve H. (compilador). México, **Privatización y Desarrollo**, Editorial Trillas. 1991. pp. 33-40.
- Boneo, Horacio. "Privatización: ideología y praxis". En Boneo, **op.cit.**, pp. 19-59.
- Bouzas, Roberto. "América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida". En Luciano Tomassini, et. al. "Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos". España, **Revista de Economía Política** número 13. Junio de 1988. pp. 31-48.
- Coburn, John F. y Wortzel, Lawrence. "El problema de la empresa pública, ¿la privatización es la solución?". En Boneo, **op.cit.**, pp. 61-85.

Córdova, Arnaldo. ¿Un nuevo Estado?. México, Nexos número 145. Enero de 1990. pp. 36-37.

Díaz Casillas, Francisco José. "Reflexiones, sobre los problemas contemporáneos de administración pública". México, Ms. 1991. 7p.

Dominguez, Ricardo M. "De la hiperinflación al Menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina". *Memoria del Seminario Internacional...*, op.cit., pp. 47-57.

Farfán, Guillermo. "Capital, Trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *Testimonios de la crisis del Estado del Bienestar*. México, Editorial Siglo XXI y UNAM. 1984. pp. 15-50.

Fitzgerald, Randall. "La revolución de la privatización". Washington D.C., *Perspectivas Económicas*. 1987/2. pp. 35-40.

Fontana, Andrés. "Fuerzas armadas e ideología neoconservadora: el redimensionamiento del Estado en la Argentina (1976-1981)". En Boneo, op.cit., pp. 87-109.

Gasca Zamora, José. "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988". México, *Momento Económico*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Oct-nov. de 1988. pp. 22-25.

Gasca Zamora, José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988". México, *Comercio Exterior* número 2. Volumen 39. Febrero de 1989. pp. 151-175.

Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989. 812 pp.

Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública". España, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* número 1, Instituto Nacional de Administración Pública. Volumen 57. Marzo de 1990. pp. 221-241.

Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". México, *Revista del Colegio* número 3, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Julio de 1990. pp. 145-167.

Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés. 1992. 162 pp.

Hanke, Steve H. "Introducción". En Hanke, op.cit., p.16.

Hanke, Steve H. "La necesidad de los derechos de propiedad". En Hanke, op.cit., pp. 53-57.

Hanke, Steve H. "Hacia un capitalismo popular". En Hanke, *op.cit.*, pp. 207-215.

Hemming, Richard y Mansoor, Ali M. "Privatización y eficiencia". Washington D.C., *Perspectivas Económicas*. 1987/1. pp. 74-77.

Hemming, Richard y Mansoor, Ali M. "La Privatización: ¿una Solución?". México, *Finanzas y Desarrollo*. Septiembre de 1988. pp. 31-33.

Ibarra David, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. 74 pp.

Kanov, Alexander. "La desincorporación de las empresas del Estado". *Momento Económico, op.cit.*, pp. 26-28.

Knochenhauer, Guillermo. "El tamaño del Estado y los sectores sociales protagónicos". *Revista del Colegio, op.cit.*, pp. 195-206.

Leal, Juan Felipe. *Populismo y Revolución*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Series de Estudios No 75. 1984. 122 pp.

Marceau, Ian. "La privatización de los sectores agrario y agroindustrial". En Hanke, *op.cit.*, pp. 140-147.

Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". *Memoria del Seminario Internacional...*, *op.cit.*, pp. 59-65.

Marshall, Jorge. "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En Boneo, *op.cit.*, pp. 141-174.

McPherson, Peter M. "Qué ofrece la privatización?". En Hanke, *op.cit.*, pp. 26-29.

Mehmet, Bilgic. "Privatización: el ejemplo de Turquía". En Hanke, *op.cit.*, pp. 192-199.

Millor Mauri, Manuel R. "El proyecto nacional ante la crisis", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* número 121. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Jul-sep. de 1985. pp. 96-97.

Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México, Edición de John Keane. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editoriál. 1991. 309 pp.

Ohashi, Ted M. "La venta de empresas paraestatales". En Hanke, *op.cit.*, pp. 103-111.

Ortega Pizarro, Fernando. "El Gobierno se deshace de todo lo que puede y desnacionaliza al país". México, **Proceso** número 673. Septiembre de 1989. pp. 6-11.

Ortiz Wadgymar, Arturo. **El fracaso neoliberal en México: 6 años de Fondo Monetarismo (1982-1988)**. México, Editorial Nuestro Tiempo. 1988. 135 pp.

Ostrom Vincent and Ostrom Elinor (Indiana University) "Public Choice: A different approach to the study of Public Administration". *Developments in Research, PAR*. Vol. 31, March-April 1971. pp. 203-216.

Pirie, Madsen y Young, Peter. "El desarrollo con ayuda: Responsabilidades privadas y públicas en la privatización". En Hanke, *op.cit.*, pp. 167-175.

Poole, Robert. "Los obstáculos políticos a la privatización". En Hanke, *op.cit.*, pp. 41-52.

Ross Schnieder, Ben. "La política de la privatización en Brasil y en México". *Memoria del Seminario Internacional...*, *op.cit.*, pp. 143-150.

Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa Pública: elementos para el examen comparado**. México, Fondo de Cultura Económica. 1988. 545 pp.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". México, **Nexos** número 148. Abril de 1990. pp. 27-32.

Shirley, M. "Desincorporación de Empresas Estatales en países en vías de desarrollo". México, **CIDE**, vol. 2. Octubre de 1986. pp. 41-61.

Shirley, M. "La Experiencia con la Privatización". **Finanzas y Desarrollo**, *op. cit.*, pp. 34-35.

Steel, David y Heald, David. "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico 1979-83". En Boneo, *op.cit.*, pp. 295-326.

Tanoira, Manuel. "La privatización como política". En Hanke, *op.cit.*, pp. 58-68.

Torres, Marcela, et.al., "La privatización en los países en vías de desarrollo". México, Ms. 15 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". **Revista del Colegio**, *op.cit.*, pp. 169-193.



Valdés Rodríguez, Mauricio. "Privatización de empresas públicas: ¿necesidad, estrategia o moda?. México, Cuadernos de Trabajo número 106. Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, Instituto de Capacitación Política. Julio de 1989. 16 pp.

Valenzuela del Rio, Alejandro. "El proceso de privatización: reflexiones y experiencias". Banco de México: Dirección de Acuerdos Internacionales, Docto. No. 41. Diciembre de 1988. 18 pp.

Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México, Ediciones Océano y Fondo de Cultura Económica. 1986. 545 pp.

Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública: ¿Racionalización o Privatización?. México, Editorial Diana. 1988. 221 pp.

Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas". México, Empresa Pública número 1, Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo, Instituto Nacional de Administración Pública, Asociación Latinoamericana de Administración Pública. Volumen 2. Julio de 1986. pp. 79-103.

Waterbury, John. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía". Memoria del Seminario Internacional..., op.cit., pp. 131-141.

White, Louise G. (George Mason University), "Public Management in Pluralistic Arena". Public Administration Review, Vol. 49, No 6. Nov-Dec. 1989. pp. 522-532.

### Disposiciones Jurídicas

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Otros

Barreira Perera, Mario (ponenete). "Entidades Paraestatales y Rectoría del Estado". Debate sobre Entidades Paraestatales, organizado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México D.F. Junio de 1986. En *Política y Administración Pública*, sep-dic. de 1986. pp. 11-17.

Castillo Rojas, Alfredo (moderador). "La Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Proceso Legislativo". *Política y Administración Pública*, op.cit., p. 153.

DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES, vol. II. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Redactado y patrocinado por la U.N.E.S.C.O. 1976. pp. 86-89.

Flores Caballero, Romeo (ponente). "La Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Proceso Legislativo". *Política y Administración Pública*, op.cit., pp. 141-147.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales: el Caso de México*. Conferencia pronunciada por el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, Secretario de la Contraloría General de la Federación, en el simposio "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas. Querétaro, Qro. México. 14 de julio de 1988. SECOGEF. 38 pp.

Salinas de Gortari, Carlos. "El reto económico". Discurso pronunciado como candidato del Partido Revolucionario Institucional, a la Presidencia de la República. San Pedro Garza García, N.L. 19 de mayo de 1988. México, *El Reto*. Editorial Diana. Junio de 1988. 147 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Reestructuración del Sector Paraestatal". México, *Cuadernos de Renovación Nacional*, vol. IV. Fondo de Cultura Económica. 1988. 126 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*. México, 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales". México, *Nexos* número 162, suplemento especial. Junio de 1991. XV pp.

**INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS**

## I N D I C E   D E   C U A D R O S

CUADRO 1	Financiamiento neto del exterior a América Latina, 1980/1986 .....	27
CUADRO 2	América Latina: transferencia de recursos .....	28
CUADRO 3	Principales ventas de empresas del gobierno Británico: 1979-1987 .....	80
CUADRO 4	Principales empresas privatizadas durante el gobierno de Chirac (Francia) .....	86
CUADRO 5	Programa de privatización parcial (Alemania) ....	91
CUADRO 6	Programa de privatización (Japón) .....	94
CUADRO 7	Empresas públicas (Chile) .....	98
CUADRO 8	Crecimiento del PIB y ocupación (Chile) .....	100
CUADRO 9	Déficit operativo en empresas del Estado, presupuesto 1989 (Argentina) .....	115
<b>MEXICO</b>		
CUADRO 10	Avance de los procesos de desincorporación al 31 de agosto de 1988 (Liquidación) .....	170
CUADRO 11	Avance de los procesos de desincorporación al 31 de agosto de 1988 (Extinción) .....	171
CUADRO 12	Avance de los procesos de desincorporación al 31 de agosto de 1988 (Fusión) .....	172
CUADRO 13	Avance de los procesos de desincorporación al 31 de agosto de 1988 (Transferencia) .....	173
CUADRO 14	Avance de los procesos de desincorporación al 31 de agosto de 1988 (Venta) .....	174
CUADRO 15	Redimensionamiento del Sector Paraestatal 1988-1990 (entidades) .....	184
CUADRO 16	Evolución del Sector Paraestatal Diciembre 1982 a Diciembre 1990 .....	188

## INDICE DE GRAFICAS

<b>GRAFICA 1</b>	Proceso oficial de la desincorporación de las entidades paraestatales ..... 146 (Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado)
<b>GRAFICA 2</b>	El proceso de desincorporación de entidades paraestatales por la vía de venta ..... 154 (Gobierno de Carlos Salinas de Gortari)
<b>GRAFICA 3</b>	Evolución del Sector Paraestatal Diciembre 1982 a Agosto 1988 ..... 168
<b>GRAFICA 4</b>	Desincorporación de entidades paraestatales Diciembre 1982 a Agosto 1988 ..... 169
<b>GRAFICA 5</b>	Evolución del Sector Paraestatal Diciembre 1982 a Abril 1991 ..... 186
<b>GRAFICA 6</b>	Evolución anual del Sector Paraestatal Diciembre 1982 a Diciembre 1990 ..... 187