

68
249



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA
DIVISION DE ESTUDIOS PROFESIONALES

PRIVATIZACION: ASPECTOS TEORICOS Y LA
EXPERIENCIA EN MEXICO Y EL MUNDO

T E S I S
QUE PRESENTA
FRANCISCO JAVIER NUÑEZ MELGOZA
PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

Director: José Luis Ayala Espino

Ciudad Universitaria, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

Prologo.....	i
Capitulo uno. El debate de la gestión económica estatal.....	1
1.1. El keynesianismo y la visión macroeconómica de la gestión estatal.....	1
1.2. Algunas interpretaciones del keynesianismo en la práctica.....	3
1.3. El Estado según la economía del bienestar.....	7
Capitulo dos. La privatización en perspectiva internacional.....	12
2.1. Expansión y crisis de la empresa pública.....	12
2.2. Los mecanismos de privatización.....	15
2.3. Efectos de los programas de privatización y desregulación.....	19
2.4. Principales tendencias en algunas experiencias privatizadoras.....	22
a) Inglaterra.....	22
b) Chile.....	23
c) España.....	25
d) Estados Unidos.....	29
e) Francia.....	30
Capitulo tres. Aspectos teóricos sobre el desempeño de la empresa pública y los efectos de la privatización.....	32
3.1. Propiedad, incentivos y eficiencia.....	32
3.2. Teoría del agente y el principal.....	32
3.3. Diferencias en objetivos y manejo de empresas públicas y privadas.....	34
3.4. Incidencia de factores políticos.....	35
3.5. Privatización y desregulación.....	35
3.6. Efectos macroeconómicos en la práctica.....	37
3.7. El problema de la medición del déficit público.....	38
3.8. Medición del efecto fiscal de la privatización.....	42
3.9. Impacto sobre el bienestar.....	44
Capitulo cuatro. Efectos macroeconómicos de la privatización en México.....	47
I. Crisis y ajuste económico.....	47
4.1.1. Agotamiento de la expansión económica basada en el desequilibrio presupuestario estatal.....	47
4.1.2. La lógica del ajuste fiscal y monetario.....	49
II. Empresa pública y ajuste fiscal.....	52
4.2.1. Orígenes de la empresa pública en México.....	52
4.2.2. Importancia de la empresa pública.....	53
a) Actividades principales de la empresa pública.....	53
b) Inversión.....	54
c) Comercio exterior.....	54
d) Empleo.....	54

4.2.3. Desempeño de la empresa pública y efecto fiscal.....	55
a) Desempeño financiero y económico.....	55
b) Contribución al deterioro financiero del sector público.....	57
4.2.4. Reforma de la empresa pública, 1983-1988.....	58
a) Objetivos e instrumentos de la reforma.....	58
b) Reformas institucionales y legales.....	59
c) Ajuste financiero.....	60
d) Liberalización de mercados.....	61
Conclusiones.....	62
Anexo. Estimación de la función de costos mínimos de empresas privatizadas en México.....	64
I. Planteamiento del problema.....	64
II. Marco teórico.....	65
III. Estimación y resultados.....	67
IV. Construcción de la función de costos mínimos.....	69
V. Conclusiones.....	71
VI. Información del modelo.....	71
Bibliografía.....	72

PROLOGO

En este trabajo se discuten algunos de los aspectos que me han parecido relevantes en relación a la empresa pública y algunas implicaciones macroeconómicas derivadas de su reforma. La razón principal por la que he optado por este tema deriva de la importancia que en algunos momentos adquirió la empresa pública como instrumento para la gestión económica estatal. A lo largo de la exposición trato de mostrar que la privatización es un fenómeno con dimensiones políticas y económicas, y que el problema no debe reducirse a una discusión sobre si el Estado debe o no intervenir en la economía, sino debe discutirse sobre los instrumentos y calidad de las políticas públicas.

En el capítulo uno se presenta una discusión sobre la intervención del Estado en la economía. Los enfoques expuestos son el keynesiano-intervencionista, el neoliberal en su forma más general, y el desarrollado por la economía del bienestar.

El capítulo dos es una revisión de la empresa pública (sus objetivos, funcionamiento y crítica) y la privatización (objetivos, medios y resultados) en una perspectiva internacional. Se presentan detalles de algunas experiencias importantes, como Gran Bretaña, Chile, Francia, España y Estados Unidos.

El capítulo tres presenta algunos modelos teóricos que explican las causas del mal funcionamiento de la empresa pública (relación agente-principal) así como los efectos macroeconómicos de la privatización (sobre el bienestar y finanzas públicas).

Finalmente, en el capítulo cuatro, se presentan de manera condensada las características más relevantes del proceso de reforma de la empresa pública en México en el periodo 1982-1988, destacando los resultados sobre las finanzas públicas.

Se incluye como anexo un ejercicio econométrico en el cual se estima la eficiencia de las empresas privatizadas en los dos primeros años de la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, con información obtenida directamente de los libros blancos de la privatización.

En la elaboración de este trabajo recibí el apoyo de varias personas e instituciones. José Ayala Espino despertó en mí el interés por el estudio de la intervención económica estatal, y en particular de la privatización. Dedicó numerosas horas a compartir conmigo su conocimiento y tuvo la gentileza de aceptar la dirección de la tesis. Rolando Cordera Campos me facilitó el uso de las instalaciones del

Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, y además hizo comentarios y sugerencias de utilidad. Javier Casas Guzmán, Subsecretario de la Unidad de Comisarios de la SECOGEF facilitó el acceso a la información de los libros blancos de la privatización. En la misma SECOGEF, Manuel López Téllez y Guillermo Obregón Angeles me auxiliaron en la consulta. Armando Legaspi Martínez me brindó información y documentos de su acervo. Carlos Urzúa Macías y Antonio Yunez Naude, ambos profesores de El Colegio de México, hicieron comentarios de utilidad sobre algunas partes del trabajo, en particular sobre el anexo y el capítulo tres, respectivamente. Leonardo Lomelí y Francisco Carmona generosamente cedieron parte de su tiempo para auxiliarme en la presentación final del trabajo. Paola Nakamura se tomó la molestia de leer y hacer observaciones sobre el manuscrito.

Como estudiante de licenciatura, recibí becas de parte de la UNAM a través de la DGAPA, y del Consejo Mexicano de Mujeres Israelitas. De El Colegio de México recibí una beca para estudiar una maestría, periodo durante el cual concluí la tesis.

CAPITULO UNO. EL DEBATE DE LA GESTION ECONOMICA ESTATAL.**1.1. El keynesianismo y la visión macroeconómica de la gestión estatal.**

Con el surgimiento del pensamiento keynesiano y la coyuntura de la gran depresión, aparecieron y ganaron consenso nuevas ideas respecto al funcionamiento de la economía. Fueron cuestionados aquellos planteamientos que desde la época de Smith y Ricardo, suponían un funcionamiento del sistema económico bajo condiciones de equilibrio cuasi-permanente derivado de la actuación libre de las fuerzas del mercado. En dicha situación, el papel asignado al Estado estaba encaminado, fundamentalmente, a la procuración de justicia y a la prestación y/o vigilancia de servicios limitados.

La revolución keynesiana y la realidad de las economías demostraron que dichos planteamientos constituían una situación particular, que raras veces acontecía. El pleno empleo y el funcionamiento de la ley de Say eran posibles sólo en condiciones especiales. A decir de Keynes, lo que las economías solían enfrentar, más como regla que como excepción, eran situaciones de insuficiencia de la demanda efectiva, que producían deflaciones y paro involuntario.

La alternativa propuesta por el anterior razonamiento estribó en asignar al Estado el papel de compensador de las fallas en el funcionamiento de la economía. Con ello, se involucraban como temas de análisis y reflexión, el manejo de las políticas fiscal y monetaria. Singular resultó el caso de la política fiscal, pues el nuevo enfoque produjo el reconocimiento de parte de los sectores intelectual y gubernamental, respecto a los problemas de paro y deflación, y llevó a la adopción de esquemas que recomendaban en la política fiscal un instrumento para su remedio. La idea del presupuesto equilibrado sería abandonada hacia los primeros años de la posguerra, y con ello se abriría paso a un paradigma hegemónico hasta el inicio de los años setenta.

El keynesianismo, con sus posteriores adecuaciones derivadas de la síntesis neoclásica, habría tenido como bases: a) el reconocimiento de la existencia de paro involuntario, derivado de la insuficiencia en la demanda efectiva, ante lo cual la política fiscal tendría asignado el papel de estimularla; b) la formulación y aplicación de un nuevo instrumental analítico, que como en los casos de los conceptos del multiplicador y el acelerador auxiliarían y legitimarían la acción estatal encaminada a fortalecer y ampliar el desarrollo económico; y c) la toma de conciencia respecto a la utilidad que podría prestar la política

monetaria en al menos tres sentidos: como mecanismo de financiamiento al gasto, para la estabilidad monetaria y de precios, y finalmente como instrumento para incentivar la inversión a partir de sus efectos sobre el tipo de interés.

La aplicación de las enseñanzas del keynesianismo derivaron en una mayor tecnificación y perfeccionamiento de la política fiscal, y dieron pie a la inserción de ésta en un terreno multidimensional, en el que se buscó el cumplimiento de objetivos diversos a partir de la utilización del instrumental de que disponía el gobierno.

El modelo de determinación del ingreso representó en sí mismo un gran avance, por cuanto pudo incorporar al sector gobierno, a través de gastos e ingresos públicos, así como al sector monetario. Ello permitió ubicar a la política fiscal en un contexto de acción y efectos producto de su interacción con la política monetaria. Así, la actuación simultánea de ambas políticas se vio acompañada de acciones o efectos compensatorios-estabilizadores que lograron el establecimiento de un crecimiento más o menos armónico. Ello influyó sin duda, a que durante los 30 años que siguieron a la difusión de las ideas keynesianas, la acción del Estado ganara prestigio y popularidad entre los ciudadanos como guía del crecimiento económico.

La política fiscal encontró en la realidad que la consecución de los objetivos planeados frecuentemente era incompatible con el mantenimiento de los equilibrios básicos del sistema. Por ejemplo: la expansión económica estaba limitada por del desequilibrio externo, y la corrección de éste requería de devaluaciones que a su vez atentaban contra la estabilidad de precios. Así surgió el concepto de trade-off, el cual tiene que ver con los sacrificios o transacción de objetivos. Dado que no es posible mantener en todo lugar y de manera ilimitada el pleno empleo, el equilibrio externo, la estabilidad y la maximización del crecimiento, en la práctica los instrumentadores de la política económica tuvieron que encontrar mecanismos para la obtención del máximo restringido (second best).

Las dos propuestas más relevantes de diseño de política económica en el seno de la síntesis neoclásica fueron:

- i) La desarrollada por Hansen-Tinbergen, que suponía la existencia de objetivos inmutables. En ese caso el problema correspondería a la correcta selección y combinación de los instrumentos de política económica (en donde a cada objetivo le corresponde al menos la utilización de un instrumento).
- ii) La segunda, postulada por Theil, que cuestionaba la existencia de objetivos inmutables. Para ello desarrolla un modelo de optimización que parte de la idea de que es en extremo difícil en la realidad la

consecución simultánea de los objetivos deseables de una sociedad. Ante ello, lo que debe producirse es una selección y/o transacción (trade-off) de objetivos e instrumentos. Es decir, una sociedad debe ser conciente, por ejemplo, de que no puede mantener pleno empleo y mínimo crecimiento de precios. Lo que debe producirse es la selección de aquellos niveles de ocupación que permitan mantener niveles cercanos al pleno empleo, pero sin la generación de presiones inflacionarias. En este caso, correspondería al gobierno y a la sociedad, establecer una jerarquización de las preferencias entre objetivos inalcanzables simultáneamente¹.

En términos generales, y a pesar de las críticas y las limitaciones derivadas de las insuficiencias teóricas del modelo, el keynesianismo supuso un compromiso de parte del Estado como el encargado de velar por el crecimiento de las economías, en un marco de constante progreso social. El propósito explícito la mayoría de las veces, fue la búsqueda de instrumentos de política para el cumplimiento de los compromisos no sólo económicos, sino además sociales y políticos de la posguerra.

De esta forma, los gobiernos comprometieron su acción en diversos ámbitos: a) en el manejo fiscal y monetario, enfocado a la consecución de elevadas tasas de crecimiento del producto, bajo el control de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales; b) en una creciente participación del Estado a través de mecanismos directos (empresa pública), con los que trató de cumplir con objetivos simultáneos y contradictorios (generación de empleo, control de precios, industrialización, generación de oferta, etc); c) una decidida acción en la promoción del bienestar social, que encontró diversas modalidades de acuerdo a las combinaciones entre los ideales de propiedad estatal (Estado de las nacionalizaciones) y los ideales de justicia social (Estado del bienestar)².

1.2. Algunas interpretaciones del keynesianismo en la práctica.

En la realidad, la combinación de las ideas derivadas de Keynes, el compromiso de políticos y académicos respecto al desarrollo, y las exigencias de ciudadanos y organizaciones propiciaron un esfuerzo de dimensiones

1 Véase Peacock y Shaw (74), p.175.

2 Para una descripción más detallada véase Ayala (90), p.96.

extraordinarias en la construcción de un nuevo orden social en la posguerra.

Sin embargo, no puede afirmarse que dicho esfuerzo encontró una respuesta simultánea y homogénea, entre los diversos actores sociales y en las economías. De hecho, puede afirmarse que el keynesianismo produjo políticas diversas, en situaciones y regiones distintas. Nada más erróneo que suponer que las acciones en los 30 años que siguieron a la posguerra, se caracterizaron por constituir un cuerpo coherente universalmente aplicado y reconocido de políticas.

La persistencia de problemas de instrumentación y aplicación, así como los diversos grados de organización y demandas de la sociedad, propiciaron diversos modelos de actuación económica estatal, que en ocasiones sólo coincidieron en que atribuían sus orígenes al keynesianismo.

Entonces surgieron diversas interpretaciones, que desde la academia y la política marcarían diferencias respecto a la orientación que debería seguir la acción económica del Estado.

Un primer ejemplo de ellas, está dado por la adaptación que la socialdemocracia hizo de las tesis de Keynes. En opinión de Przeworski, la ausencia de un marco teórico-ideológico en la socialdemocracia, cuyas concepciones políticas (ligadas al marxismo) tenían la carencia de una estrategia económica (puesto que el marxismo no proporciona un marco de actuación ni soluciones a los problemas del capitalismo), propició que desde los años treinta, con la socialdemocracia sueca, se empezaran a adoptar resoluciones con orientación keynesiana.

En las décadas sucesivas el keynesianismo se convirtió en pilar de los programas de gobierno de los socialdemócratas. Según el autor, el keynesianismo adquirió entonces el carácter de compromiso político e ideológico de la democracia capitalista. Ello consistió, básicamente, en el imperativo de impulsar programas de nacionalizaciones, de bienestar social, de empleo, impositivas y de redistribución del ingreso³.

Por otro lado, hubo posiciones que negaban que el Estado tuviera como objetivo emprender las metas anteriores. Por ejemplo, en la perspectiva de Buchanan y otros autores, la situación de paro que era descrita por Keynes en su obra, no tendría siempre y en todo lugar, la explicación de la insuficiencia de la demanda agregada, de la cual algunos

3 Al respecto, ver Przeworski (90), capítulo 6. Igualmente puede consultarse: PSOE (88), capítulo 3.

derivaban la necesidad de un extenso programa de participación del sector público en la economía, de manera permanente.

El estado de cosas de los años de la gran depresión constituyen una excepción, según estos autores, debido a que en las economías mixtas modernas, existen otros factores que, según su manera de ver, determinan la existencia de paro involuntario. Estos se derivan de una excesiva participación del Estado, que produjo una inhibición del espíritu de iniciativa privada. La intervención pública llevó a la represión de incentivos para la inversión privada; con ello lo que se produjo fue un cúmulo de ahorros privados en espera de oportunidades de inversión⁴.

Según ellos, la política instrumentada en los 30 años que siguieron al fin de la Segunda Guerra habrían generado una situación caracterizada por: i) espíritu de iniciativa privada en decadencia; ii) exceso de ahorro privado por encima de las oportunidades de inversión del sector privado; y iii) inestabilidad en las expectativas de la inversión, debido a posiciones estatales dirigistas, que no consideran criterios económicos tradicionales⁵.

Contrariamente a lo sostenido por algunos socialdemócratas, Buchanan y sus seguidores afirman que el keynesianismo derivó en una propuesta de política que se alejaba de las ideas originales de Keynes. Según ellos, éste habría postulado en diversas ocasiones que la intención no sería que el Estado supliera al capital privado en la producción. El intervencionismo socializador pregonado por facciones políticas o algunos gobiernos, habría surgido de la necesidad que encontraba Keynes de que el Estado tomara decisiones como agente de representación social (de allí el término), a fin de limitar las fluctuaciones económicas. Sin embargo, la intención de Keynes habría sido mal interpretada, y dio lugar a experiencias en las que el Estado propietario y sobrerregulador inhibió la inversión privada. Entonces, el fracaso económico de las décadas recientes se explicaría por el deseo de mitigar las insuficiencias de la inversión privada a través de sustituir al capital privado con el Estado, y no a través de un uso adecuado de los instrumentos factibles para modular el ciclo económico⁶.

La socialización es entonces una derivación errónea del pensamiento keynesiano. Su puesta en práctica degeneró en un bloqueo para el buen funcionamiento de los mercados, más que en una agilización de los mismos. Esto dio margen para el surgimiento y perpetuación de ineficiencias, y permitió la

4 Buchanan (89), p.464.

5 Ibid p.464.

existencia de una inflación constante y creciente. La hipótesis acerca de la inflación que es presentada por Buchanan postula que ésta es el producto de la continua expansión del sector público'. Esta idea es fundamentada no sólo por las teorías tradicionales que por un lado, la atribuyen a la expansión de la oferta monetaria para financiamiento del déficit público sino además por aquellas derivadas del pensamiento de Keynes que encontraban en el aumento de precios un incentivo para la recuperación económica a corto plazo y en situaciones de paro agudo.

Una de las cualidades del análisis de Buchanan es que sin negar que estas posturas tradicionales tienen algo de verdad, se niega que el presupuesto equilibrado sea neutral ante los precios, lo cual tiene implicaciones importantes. La inflación puede presentarse en situaciones cercanas al pleno empleo, en las que el aparato productivo tiene limitaciones de corto y mediano plazo para adaptarse a las nuevas condiciones de la demanda. pues pueden existir consideraciones erróneas respecto al mercado laboral, la esfera productiva y el comportamiento de los consumidores, que conducen a que se subestimar el efecto de la política expansionista, debido a:

- i) Distorsiones en el funcionamiento del mecanismo de mercado. Los salarios pierden relación con las condiciones del mercado de trabajo; la fuerza de trabajo recibe su retribución al margen de la productividad marginal. Esta situación es más crítica en el caso de los trabajadores del Estado, para quienes el estancamiento de la productividad es mayor, lo cual irradia las distorsiones al resto de la economía.
- ii) Existencia de rigideces y situaciones que no concuerdan con la ley psicológica de Keynes. El financiamiento del gasto público es a cuenta del consumo de los individuos. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta el efecto de largo plazo, pero se supone que el más afectado es el ahorro. La expansión del gasto influye negativamente sobre los hábitos de ahorro y las posibilidades de expansión futura.

Lo anterior implica que la excesiva intervención estatal tiene las siguientes consecuencias: a) cambios en la distribución del ingreso entre los agentes debido a la inflación; b) efectos distributivos derivados del poder de las corporaciones (sindicatos) y de las distorsiones en el libre funcionamiento y autorregulación del mercado laboral; c) desincentivos a la inversión privada, por la incertidumbre producida por la inflación, por las distorsiones en el mercado laboral y por las restricciones que sobre el mercado financiero produce el efecto de las

finanzas públicas en el ahorro privado; d) desaceleración del crecimiento por la reducción inducida de la inversión privada, debida a: i) efecto crowding-out de las finanzas públicas sobre la inversión privada; ii) asimetrías en las negociaciones laborales en detrimento de los empresarios; y iii) pérdida de competitividad externa, por los diferenciales entre inflación interna y externa⁷.

Este enfoque que, visto de la manera que se presenta coincide en varios aspectos con el monetarismo tradicional, mantiene diferencias sustanciales, que le dan mayor fortaleza. Una de ellas estriba en el análisis político que Buchanan incorpora. En sus trabajos, ha mostrado como argumento contra las posiciones que podríamos llamar estatistas, la necesidad de incorporar a los esquemas de decisión de una sociedad el análisis de los intereses de los ciudadanos contra lo que los políticos desarrollan como política para las mayorías. Así, un Estado derrochador no siempre será el preferido por el ciudadano. La elección de los representantes populares lleva, según Buchanan, a que se establezcan políticas de desperdicio de los recursos públicos, como condición necesaria más no suficiente para mantener el poder. Buchanan propone el desarrollo de una teoría de la "elección pública" a fin de mejorar el uso de los recursos sociales⁸.

1.3. El Estado según la economía del bienestar.

Los enfoques discutidos hasta ahora, el keynesiano (o intervencionista) y el neoliberal pueden considerarse como las posturas más relevantes y polares respecto a la instrumentación de la política económica. Presentaremos ahora algunos elementos referidos al enfoque de la economía del bienestar, que desde una perspectiva de equilibrio general permite analizar el papel del Estado en la economía.

La formalización de este enfoque se debe a Arrow y Debreu, quienes a través de postulados y teoremas encontraron las condiciones para la existencia de equilibrio competitivo y optimalidad que desde el siglo pasado preocuparon a Walras, Jevons, Menger, Edgeworth y Pareto¹⁰.

Los pilares de la teoría son los dos teoremas de la economía del bienestar. El primer teorema afirma que en una economía competitiva, con vendedores y compradores tomadores

7 Ibid p.473.

8 Ibid p.482.

9 Ver Buchanan (89) y (90) para mayor detalle.

10 Ver Arrow y Hahn (77), capítulo 1.

de precios, un equilibrio competitivo produce un resultado óptimo en el sentido de Pareto. Es decir, una situación competitiva pura, sin distorsiones sobre precios y comportamiento de los agentes, es capaz de generar una situación óptima en el sentido de la asignación de los recursos.

Según el segundo teorema, haciendo supuestos técnicos restrictivos de preferencias y conjuntos de producción convexos, libre deseabilidad de bienes y suponiendo asignaciones interiores (todos los agentes demandan de todo tipo de bienes), una situación Pareto óptima puede descentralizarse como equilibrio competitivo. Es decir, todas las asignaciones óptimas pueden alcanzarse mediante un mecanismo de mercado descentralizado. No es necesaria la existencia de un planificador central ni de un Estado omnipotente: los agentes en libertad pueden trabajar de manera eficiente. El teorema representa una justificación al uso del mecanismo de mercado.

Ambos teoremas garantizan existencia y unicidad del equilibrio pero solamente bajo condiciones restrictivas. Las críticas más frecuentemente formuladas son: a) se ignora que las preferencias de los consumidores no son conocidas, y que éstas y la tecnología están en constante cambio; b) se asume comportamiento perfectamente competitivo; c) no existen externalidades ni bienes públicos; y d) se ignoran los problemas de distribución y justicia.

Es así que bajo condiciones ideales no es necesaria la participación del Estado. Sin embargo, en la realidad ocurre que los supuestos del modelo no se cumplen. Tres son los elementos a destacar: información imperfecta, externalidades y bienes públicos. Analicemos primero el caso de información imperfecta.

Para que un gobierno pueda llevar a cabo redistribuciones óptimas (lump-sum o de suma fija) a través de impuestos o transferencias, es necesario conocer las preferencias y valoraciones de los agentes. Si el gobierno no tiene esa información, existe la posibilidad de que sea engañado. Veamos el ejemplo de la liberalización comercial.

Según la teoría del bienestar clásica existen ganancias derivadas del comercio internacional y la liberalización de mercados, pues ello permite conducir a la economía hacia su frontera de Pareto. La liberalización comercial produce mejoras en eficiencia al eliminar distorsiones, pero puede dañar a los individuos menos afortunados.

Para evaluar la conveniencia de una reforma de este tipo existen dos métodos. El primero es el enfoque de la función de bienestar social. Existe entonces un planeador social que postula una función de bienestar de la sociedad

en la que se asignan diversas ponderaciones a cada agente o grupo de agentes. La reforma es benéfica si aumenta el bienestar social. Sin embargo existe una controversia no resuelta acerca del tipo de función que debe utilizarse. Si se usa una función utilitarista, no importa el tipo de redistribuciones que pudiera haber entre agentes, siempre y cuando la suma del bienestar de los mismos supere el nivel previo a la reforma. Si se usa una función igualitarista (postulada por Rawls) entonces el bienestar social solamente aumenta si mejora la situación de los grupos menos beneficiados.

El otro enfoque fue desarrollado por Scitovsky y se le denomina enfoque compensación. Una reforma es Pareto superior si mejora la situación de todos los agentes, o bien es potencialmente Pareto superior si existe un mecanismo redistributivo de compensación de parte de los ganadores hacia los perdedores. Este enfoque es interesante en tanto asigna un papel explícito al Estado como el agente que puede coordinar los esfuerzos de redistribución. Sin embargo, dado que hay información imperfecta no funciona la redistribución tipo lump-sum. El problema es el siguiente: si hay una liberalización comercial que produce un aumento del producto del país por el efecto eficiencia, el Estado no es capaz de discriminar entre ganadores y perdedores. Los ganadores tienen incentivo a declararse perjudicados por la reforma, si saben que el gobierno desea compensar a los perdedores. Entonces ocurre que un mejoramiento en las condiciones competitivas de la economía no conduce necesariamente a una situación Pareto superior¹¹.

En el caso de las externalidades ocurre que es necesaria la acción del Estado. Una externalidad es cualquier efecto no monetario indirecto que recibe un consumidor o productor sobre su función de utilidad, conjunto de consumo o de producción. Por indirecto se entiende que el efecto es creado por un agente económico diferente del que es afectado y que dicho efecto no es transmitido vía precios.

El problema producido por las externalidades cuando éstas son negativas, radica en que las condiciones de optimalidad del equilibrio competitivo difieren de aquellas que resultan cuando existe un planeador social. Las tasas sociales de transformación de empresas (o consumidores) difieren de las tasas privadas, debido a que el agente que genera la externalidad, no descuenta de su función de beneficio el efecto negativo que ejerce sobre los demás.

¹¹ Una explicación detallada de este problema, así como mecanismos sugeridos para su solución, pueden encontrarse en Hammond y Sempere (92).

El ejemplo tradicional de externalidad negativa es la contaminación. En los últimos años se han creado multitud de modelos y puesto en marcha políticas destinadas a su control. Los mecanismos tradicionales de intervención son: i) impuestos óptimos tipo Pigou; ii) creación de mercados donde se negocian los derechos de propiedad por contaminar (solución de Coase); iii) integración de firmas destinada a la internalización de las externalidades; y iv) mecanismos de abatimiento de contaminación vía cambio de tecnología, a través de impuestos y subsidios¹². Sin embargo, aún no se ha llegado a una solución satisfactoria. Dificultades relacionadas con los supuestos de los modelos, con la insuficiencia de información y con los costos de aplicación han evitado el control del problema.

Respecto a los bienes públicos, su existencia genera dificultades para la existencia del equilibrio y la optimalidad. Un bien público se caracteriza principalmente, por su no exclusividad y por el costo marginal reducido o nulo que representa su uso por los individuos. Ciertos tipos de inversiones o empresas públicas pueden analizarse como bienes públicos. Tal sería el caso de obras de infraestructura, o empresas de alta rentabilidad social pero baja rentabilidad privada.

En el caso de los bienes públicos se presenta el problema de la existencia de polizones (free-riders). La solución de mercado para la construcción de un proyecto es mediante contribuciones individuales, y el óptimo es que cada agente contribuya en una cuantía igual a la utilidad que le representa el proyecto. Sin embargo, existen incentivos a no cooperar: los agentes pueden declarar que el proyecto les reporta una utilidad menor a la real, o incluso declarar que no les reporta ninguna utilidad, esperando que el proyecto se lleve a cabo con las contribuciones de los demás. El resultado es que el bien público no se proporciona.

Para la solución de lo anterior, se han ideado diversos mecanismos que reconocen como necesaria la intervención del Estado. Sin embargo, al igual que en el caso de las externalidades, aún existen dificultades de carácter práctico que limitan su aplicación.

La intención de este apartado fue exponer como, aún dentro del enfoque de equilibrio general, el Estado aparece como un agente destinado a participar en la solución de problemas que el mecanismo de mercado no resuelve. Esto nos permitirá enfocar el problema de la privatización no como

¹² Para una exposición detallada del tema, así como de bienes públicos, puede verse a Laffont (88).

una discusión sobre si lo correcto es el Estado o el mercado, sino como un problema cualitativo de las políticas públicas.

CAPITULO DOS. LA PRIVATIZACION EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL.
--

2.1. Expansión y crisis de la empresa pública.

La expansión de la participación del Estado en la economía generó, en diversas latitudes y en desiguales circunstancias, el surgimiento y crecimiento de un sector empresarial estatal que, hasta antes del fenómeno de reestructuración de las economías capitalistas generalizado en la última década, mantenía un peso importante en muchas economías, a partir de diversos aspectos: generación de valor agregado, empleo, producción de bienes y prestación de servicios, auxiliar de políticas de industrialización y de estabilidad macroeconómica, etc.

La creación de las empresas públicas obedeció en el pasado a causas diversas, que estuvieron en función de la realidad nacional y de la configuración de patrones diferenciados de gestión estatal que, sin embargo, coincidían en considerar necesaria la intervención pública en la economía como uno de los factores impulsores del crecimiento. Así, la justificación a la formación del sector público empresarial se debió en algunos casos a consideraciones de soberanía nacional y de búsqueda de un desarrollo integral de la sociedad. En términos generales, puede afirmarse que fueron al menos cinco los elementos que impulsaron la expansión estatal en la fase de posguerra¹:

- Necesidad de protección y desarrollo de sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional, destacando los recursos naturales (energéticos en primer plano), el sector alimentario básico y la siderurgia.
- Los montos requeridos para la inversión fueron muy elevados en algunos proyectos, por lo que el sector privado se abstuvo de participar en ellos; su carácter impostergable obligó al Estado a financiarlos. Se trata de actividades que estuvieron ligadas a las industrias ferroviarias, naval, de refinación de petróleo, de fertilizantes y cementera.
- El Estado encontró mayor facilidad que el sector privado para conseguir el financiamiento necesario, ya que la magnitud de los recursos obligó con frecuencia a acudir a organismos financieros internacionales.
- La necesidad de reparar las fallas e ineficiencias que el libre mercado ocasiona sobre la asignación de recursos.

¹ Valenzuela (90), p. 73.

-La idea de que a través de la empresa pública se podía instrumentar una política industrial activa coordinada con los objetivos macroeconómicos. En este sentido, se consideró que la empresa pública permitiría: a) constituir un mecanismo anticíclico, a partir de la regulación de la producción, empleo y demanda; b) favorecer el crecimiento a través de incrementos en la producción, inversión, ingreso y empleo; c) mayor integración a través de los encadenamientos productivos con el resto de la economía; d) empleo más eficiente del capital, así como la búsqueda de incrementar el nivel de ocupación; e) estabilidad macroeconómica, a partir del control directo de los precios y el abasto².

Diversas situaciones, algunas de carácter internacional, otras acorde a las condiciones internas de diferentes países, propiciaron la rápida difusión de programas de reestructuración económica y de la gestión estatal. La empresa pública fue el centro de críticas pues se consideró no había cumplido totalmente con los objetivos por los que fue creada. Las críticas se dirigieron a aspectos muy concretos del funcionamiento del sector público empresarial:

-La empresa pública funcionó en no pocas ocasiones en base a subsidios; el carácter de las actividades desempeñadas por ésta y los mecanismos de organización empresarial limitaron las posibilidades de rentabilidad. La magnificación de los desequilibrios de finanzas públicas impuso la necesidad de: a) impulsar programas de reestructuración de la empresa pública, a partir de cambios en procedimientos gerenciales y administrativos, así como readecuaciones de precios y tarifas, liberación de controles gubernamentales sobre la gestión empresarial y revisión de los criterios de inversión y contratación de deuda; b) poner en marcha programas de privatización.

-La empresa pública descuidó la calidad de la producción y los servicios generados, lo cual ha sido atribuido a inercias propiciadas por intereses corporativos (sindicatos) y por la burocracia.

-La baja competitividad de la industria nacional y el fracaso de la integración cuyo eslabón era la empresa pública. Para el caso Latinoamericano, se ha relacionado al sector paraestatal con la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones con la existencia de mercados cerrados a la competencia internacional, oligopolizados, de baja productividad y sumamente dependientes de la acción estatal y de la disponibilidad de ahorro externo.

2 Ver Gray (86).

- La desorganización en la estructura de precios relativos resultado de la política de precios públicos, que a la vez que descapitaliza a la empresa, introduce mayores presiones sobre las finanzas estatales y abre la posibilidad de la inestabilidad monetaria³.
- La complejidad técnica, financiera y económica del sector público empresarial significa la existencia de dificultades en el manejo y gestión de diverso tipo.
- Los costos de capital son elevados respecto a aquellos que se tendrían en el caso de una gestión privada; al parecer el Estado ha empleado recursos en la compra de tecnología obsoleta y/o no la utiliza a plenitud⁴.
- El consumidor no logra ejercer a partir de la demanda, modificaciones en la oferta en el caso de mercados monopolizados por el Estado. La flexibilización e innovación se produce mejor en condiciones de competencia y de búsqueda por ofrecer nuevos y mejorados productos⁵.

La privatización de las empresas públicas ha encontrado argumentos de diversa índole, que le impulsan y le permiten ganar legitimidad y consenso, en núcleos académicos y gubernamentales. Con la privatización, surge la esperanza de que es posible remediar algunos de los problemas surgidos con la expansión de la gestión pública. Así, se han utilizado como sus justificantes: a) la búsqueda del saneamiento financiero del Estado; b) la mejora de la eficiencia de la economía (por el incentivo personal del dueño y por el establecimiento de mecanismos descentralizados de manejo empresarial, que permitirían un mejor uso de los recursos de que dispone la sociedad). Sin embargo, a raíz de la reconsideración de los llamados sectores estratégicos y del papel a jugar por el Estado, en un entorno de nuevas necesidades impuestas por el surgimiento de nuevas tecnologías que alteran el funcionamiento de sistema económico, ha surgido la idea de que la privatización se constituye en elemento de modernización y de reestructuración industrial; c) mejoramiento de las relaciones entre organismos del gobierno central y la empresa pública; d) combatir el poder corporativo de sindicatos, proveedores, contratistas y burócratas.

Un último argumento, introducido para la búsqueda de consenso en la sociedad, ha sido la difusión de la propiedad (capitalismo democrático) y fue puesto en marcha en algunas privatizaciones realizadas en Gran Bretaña, Canadá y la República Federal Alemana, con aceptación pública y resultados diversos. Así, British Telecom llegó a tener 2.3

3 Anglade y Fortin (87), p.220.

4 Pirie (85), p.10-11.

millones de accionistas individuales, en un proceso calificado de exitoso, mientras en el caso de la Volkswagen la falta de cuidado generó fraudes en perjuicio de los pequeños accionistas, en tanto en Canadá el regalo de acciones a ciudadanos de Columbia Británica resultó dafino para la empresa⁵.

2.2. Los mecanismos de privatización.

La experiencia de diversos procesos privatizadores ha mostrado que no existe un patrón único a seguir en cuanto a los métodos para racionalizar la participación estatal en la economía. Asumimos por tanto, que la privatización está lejos de constituirse en tan sólo una transferencia de activos del sector público al privado, pues representa una serie amplia y compleja de políticas destinadas a generar condiciones que permiten una mayor participación del sector privado, a través de la desregulación, el otorgamiento de concesiones, la pérdida de exclusividad del Estado en la producción de bienes y servicios, etc.

Diversos autores se refieren al problema, y aportan diferentes clasificaciones. Marcel⁶ identifica tres tipos principales de privatización para el caso chileno:

- a) Procesos de liberalización o desregulación, que pretenden sea el mercado el que dicte los lineamientos de la toma de decisiones que involucran al Estado y sus empresas.
- b) El otorgamiento de contratos de producción financiados con fondos públicos a agentes privados.
- c) La venta de activos públicos al sector privado.

Basado en una experiencia que comprende un mayor número de países, Mateo amplía la explicación de los mecanismos referidos. Además de los enumerados anteriormente, identifica:

- a) Suspensión de monopolios, es decir una abdicación del Estado al control absoluto ejercido sobre una actividad económica. A este respecto, el autor resalta los casos de la American Telephone and Telegraph (que era un monopolio privado concesionado por el Estado), y la British Telecom y Nippon Telegraph and Telephon (ambos casos empresas públicas que perdieron la situación de monopolio), todas referidas al sector telecomunicaciones. Otros casos de suspensión de monopolios han sido los referidos a Japan Airlines (en el caso de transporte aéreo al interior del

5 Ibid; p.11-12.

6 Mateo (89), p.8-10 y 77-78.

Japón), y la ruptura del monopolio petrolero en España (CAMPSA), que dio lugar a la presencia de refinerías privadas controladas por el Estado⁸.

- b) Casos denominados de despublicación fáctica, en los que el Estado es incapaz de cumplir con algunas de sus responsabilidades, propiciando de manera espontánea una respuesta del sector privado; se trata principalmente del caso de empresas privadas dedicadas a la seguridad, la mensajería, dotación de agua potable y servicios asistenciales⁹.
- c) Transferencia de activos públicos mediante diversas modalidades:

-Venta parcial de activos de una empresa que sigue actuando como tal, tratándose en este caso de bienes inmuebles principalmente o bien actividades incorporadas.

-Venta total de activos de empresas, que puede ser llevada a cabo a diversos tipos de inversionistas (del mismo ramo, nacionales o extranjeros, trabajadores, etc). De acuerdo a los objetivos de la privatización, y a la dimensión de la empresa, se puede optar por seguir el mecanismo de colocación de acciones en bolsa, o bien a través de concurso abierto.

En el caso británico, la venta a trabajadores representa una forma de legitimación del proceso; destacan las cesiones de empresas ligadas a la producción de acero y los astilleros¹⁰.

-La donación es una modalidad poco frecuente y ligada a procesos políticos. El caso más notable ya fue referido anteriormente, y se trata de la empresa British Columbia Resources Investment Corporation en la Columbia Británica, en Canadá. El mecanismo fue la donación a razón de 5 acciones a cada uno de los dos millones de ciudadanos de la región, quedando abierta además la posibilidad de enajenación hasta por 5 mil acciones a particulares que así lo decidiesen¹¹.

-La donación a los trabajadores ha constituido un mecanismo engañoso de difusión de la propiedad. Este se da en situaciones conflictivas entre empresa y trabajadores, o bien en aquellas empresas con problemas de rentabilidad que representan una carga para el

7 Marcel (89), p.126-127.

8 Mateo, *op cit*; p.42.

9 *Ibid*; p.46-47.

10 *Ibid*; p.60-61.

11 *Ibid*; p.61-62.

erario público. De esta forma se desincorporaron distintas empresas inglesas, como Hoverspeed (transporte marítimo) y la National Freight Corporation (transporte por carretera), y su supervivencia quedó supeditada al otorgamiento de créditos del gobierno a los trabajadores.

-La venta a través de la bolsa de valores es quizá el mecanismo más importante en el caso británico, ya que por esta vía se han privatizado las empresas más relevantes pertenecientes al Estado. Destacan los casos de British Petroleum, British Gas, Cable and Wireless, British Aerospace, Jaguar, siendo sin duda el caso más espectacular el de la empresa British Telecom, cuya operación significó 4,000 millones de libras y por la cual se adjudicó un 13.8% de las acciones a extranjeros, el 47.4% a inversores institucionales, el 34.1% a particulares y el 4.5% a trabajadores¹².

-La venta a pequeños accionistas ha experimentado en Alemania Federal dos situaciones poco satisfactorias. En la primera de ellas, en los años sesenta la empresa Volkswagen fue adjudicada en un proceso costoso desde el punto de vista político, pues se generaron situaciones fraudulentas. La segunda de ellas estuvo representada por la venta de VEBa (del área energética y de la química). El proceso contempló asignación de cuotas a partir del ingreso de los individuos y el número de componentes familiares, pero sólo 41,000 beneficiarios adquirieron títulos.

La privatización de la British Telecom implicó un menú de compradores más o menos diversificado, en el que el pequeño accionista pudo participar de manera importante, pues además se concedieron privilegios a aquellos usuarios del sistema telefónico que fueran accionistas¹³.

-La venta a extranjeros ha suscitado opiniones diversas. En la venta de British Telecom se permitió la participación de inversionistas extranjeros, en tanto que por razones de seguridad nacional y por motivos nacionalistas respectivamente, se impidió en British Aerospace en Inglaterra, y en la Nippon Telegraph and Telephon en Japón.

Un punto siempre polémico en los procesos de privatización es la determinación del valor de los activos a transferir. En no pocos casos se han dado situaciones de corrupción o bien de poca claridad, que han dejado un saldo negativo ante la opinión pública.

12 Ibid, p.63.

13 Ibid, p.64-65.

La variedad en la experiencia privatizadora da lugar a la existencia de diversos mecanismos que permiten un cálculo aproximado del valor de la empresa:

- El mecanismo de valor objetivo, el cual se obtiene a partir del valor asociado al balance contable de la empresa. Sin embargo, representa algunos problemas en tanto frecuentemente hay errores o criterios especiales en la contabilidad de la empresa pública, o bien persiste un rezago generado por una situación inflacionaria.
- El método de avalúo, consistente en la contratación de una firma especializada que a partir del análisis contable elabora un dictamen, generalmente asociado al primero.
- La rentabilidad futura constituye otro mecanismo de determinación del valor de la empresa, y se basa en las expectativas de demanda y de rentabilidad para los próximos años. Si se adopta este criterio, puede resultar que se fije el valor por encima del registrado contablemente en monopolios naturales.

Un elemento que se encuentra presente siempre que se habla del tema de la privatización es la desregulación. Se ha considerado que los procesos de privatización no pueden cumplir totalmente sus objetivos, si no forman parte de una política más amplia que considere la introducción de nuevos mecanismos tendientes a liberalizar y/o desregular los mercados. Se afirma que la desregulación ejerce un efecto mayor sobre la eficiencia que la privatización. El desempeño empresarial se encuentra en función del marco regulatorio (oportunidades y restricciones) de los mercados (de producto y trabajo). La competencia (sin excesos de regulación) permite la eliminación de entidades ineficientes, y lleva a la mejor utilización de los recursos. Existen entonces dos ámbitos en los cuales la desregulación debería tener lugar:

- a) En el ámbito interno, a partir de eliminación de barreras a la entrada que estimule la mayor competitividad en los mercados.
- b) En el ámbito externo, al posibilitar un libre acceso entre los mercados interno y externo.

Sin embargo, la desregulación no constituye un solo tipo de políticas, destinadas al mismo fin en cualesquier situación. El debate sobre la regulación ha llevado a dos posturas claramente diferenciadas, entre las cuales mediarían una serie de políticas alternativas:

- a) Una postura claramente antiestatista, para la cual la desregulación debe contemplar un desmantelamiento del

aparato regulatorio estatal, en la búsqueda del libre funcionamiento de los mercados.

- b) Una postura que reconoce las limitaciones y potencialidades de la regulación y que pugnaría por una neoregulación.

De la segunda postura se derivan las políticas aplicadas en Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea. En Gran Bretaña, los errores de instrumentación (documentados por Vickers y Yarrow) han propiciado un marco regulatorio inconcluso. Las experiencias de estos tres casos refuerzan la segunda postura. De esta forma, se reconoce la necesidad de la acción pública de manera localizada en las áreas en que el mercado es insuficiente y genera distorsiones. Lo anterior constituye el reto de identificar, para cada realidad nacional, las políticas adecuadas para el logro de los objetivos planteados.

2.3. Efectos de los programas de privatización y desregulación.

Existen evidencias contradictorias respecto a la validez de los argumentos que han justificado los programas de privatización. Así, encontramos que:

-No ha quedado demostrada una clara supremacía en cuestiones de eficiencia de la empresa privada sobre la pública. los estudios más bien apuntan a señalar que existen factores diversos que determinan las condiciones de funcionamiento eficiente de una empresa, tal y como: el tipo y tamaño de empresa, sector en que se ubica, tipo y libertades en la gestión, tipo de mercado (monopólico o competitivo), influencia de burocracias y sindicatos, esquemas de incentivos y estructuras de propiedad¹⁴.

-La realidad muestra, sin embargo, la tendencia de la empresa pública a funcionar con costos de producción más elevados que las empresas privadas (en Alemania Federal en 50%, en EE.UU 40% y en Gran Bretaña 33%)¹⁵.

-Falta claridad respecto a los incentivos al crecimiento derivados de la privatización y la desregulación. Así, en Estados Unidos sólo una cuarta parte de los empleos generados entre 1976 y 1987 se deben a la desregulación (y se estima que son empleos de menor calidad y de baja retribución). Mientras tanto, se atribuye a los programas de ese tipo impulsados en Italia un efecto favorable

14 Ibid, p.80-81. Vickers y Yarrow (88), p.7.

15 Mateo, *op cit*; p.12-13.

sobre el crecimiento, la estabilidad y la recuperación de ahorro e inversión privados a mediados de los ochenta¹⁶.

-El argumento que atribuye a la privatización la capacidad de ayudar a mejorar la situación financiera del Estado es negado por la realidad. Esto es documentado para el caso Británico¹⁷ (Mateo, Vickers y Yarrow), donde la venta de activos públicos se realizó con poca claridad y con frecuente subvaluación (principalmente en los casos más destacados, a saber telecomunicaciones, energía y transportes). En la experiencia ocurrida en Chile la subvaluación se ha estimado entre el 25 y el 50% en la mayor parte de los casos¹⁸.

-La privatización, además, ha logrado introducir cambios en la relación sindicatos-Estado, influyendo sobre las condiciones en que se negocian los términos de los contratos con las empresas. Considerando el hecho de que hasta antes de la privatización había crecido el poder sindical, en detrimento de la productividad (principalmente en Francia y Gran Bretaña), la privatización tiene el propósito explícito en el caso Británico de romper con el poder de los sindicatos, que presionaban al alza los salarios y exigían nuevos arreglos de acuerdo a los pactados por los trabajadores de las empresas públicas.

-La privatización ha servido para mostrar como algunos arreglos microeconómicos pueden servir para dar solución a problemas de calidad en la prestación de ciertos servicios públicos. Así, en los casos Británico y Norteamericano ganaron consenso las propuestas para concesionar ciertos servicios municipales, como la dotación de agua potable, el mantenimiento de caminos y carreteras, servicios sanitarios y de salud.

Ahora bien, desde el punto de vista macroeconómico, se ha demostrado que los programas de privatización y desregulación ejercen efectos diversos sobre la economía. Los principales son identificados como sigue:

-Un efecto casi inmediato sobre los precios de lo bienes que produce la empresa (que se incrementan), que depende de la estructura original de mercado en que se ubica la empresa (lo cual limita o permite ajustes de precios) y del acuerdo que sobre la transferencia de la propiedad suscriben los sectores público y privado. Los ajustes de precios se producen por al menos tres situaciones concretas: a) por la desaparición de subsidios, que deben ser compensados; b) por la necesidad de capitalizar la

16 Ibid; p.84-85.

17 Ver los capítulos 6 y 7 de Vickers y Yarrow, op cit.

18 Ver Marcel, op cit.

empresa en el corto plazo; c) por la necesidad de aplicar precios realistas. No obstante que el incremento de precios suele ser la situación más común, puede acontecer un decremento en los mismos siempre y cuando la privatización se acompañe de una desregulación que combata los privilegios monopólicos y permita una mayor competencia.

-La privatización no ha conducido siempre a una mejora en la calidad. De hecho, se considera que la ausencia de nuevos marcos regulatorios provoca abusos de parte de los agentes privados que adquieren la empresa privatizada, los cuales sacrifican calidad por mayores utilidades y una expansión de la escala productiva.

Los casos más reconocidos en este sentido son los de la aviación comercial y las telecomunicaciones en los Estados Unidos. En el primer caso, se atribuye a una errónea desregulación de los años setenta un efecto negativo sobre la seguridad y eficiencia operativa. En el segundo caso, la fractura del monopolio telefónico generó fallas de coordinación entre las nuevas empresas, que perjudicaron al usuario¹⁹.

-Se genera un efecto negativo sobre el empleo y los salarios de los trabajadores de las empresas privatizadas. Como se explicaba con anterioridad, se atribuye a los sindicatos un excesivo poder en detrimento de productividad y eficiencia operativa, así como en favor de mayores salarios. La situación de privilegio que puede existir es combatida por razones políticas y de eficiencia económica. En términos generales, las empresas privatizadas emprenden programas de reestructuración (que pueden iniciar en las fases previas a la venta), a partir de lo cual se introducen nuevas tecnologías y se impulsa una nueva organización del proceso productivo.

-Ya se ha mencionado el efecto sobre el patrimonio estatal. Sin embargo, además puede introducir distorsiones en el manejo de una política fiscal (por ejemplo, inducir una política expansionista) no siempre sustentable en el largo plazo.

Ello puede además introducir presiones inflacionarias (en una economía por estabilizar) y en donde la esperanza de que el sector privado incremente su inversión no siempre se concreta. A decir de Marcel, la privatización puede generar tan sólo un efecto desplazamiento (crowding out) por el cual la inversión neta no se incrementa, sino tan solo muestra una recomposición. Dicho en otras palabras, el capital privado decide adquirir activos públicos, en lugar de impulsar nuevos proyectos. Esta

19 Mateo, *op cit*, p.73-75.

situación habría ocurrido, según el autor mencionado, en la economía chilena durante el segundo proceso privatizador, que tuvo lugar a mediados de los ochenta.

-La privatización ha mostrado tener un efecto redistribuidor negativo. Esto es determinado por la subvaluación de activos (transferencia al sector privado nacional y del exterior) que, además, se ha visto fortalecida por la asignación de las empresas a grupos frecuentemente ligados a las esferas del poder, lo cual constituye uno de los puntos más oscuros de las experiencias de Chile y Gran Bretaña.

2.4. Principales tendencias en algunas experiencias privatizadoras.

a) Inglaterra.

Este país constituyó a lo largo de la llamada "edad de oro" un ejemplo de agudo intervencionismo estatal, derivado de la composición política y demandas articuladas a través de la hegemonía de sindicatos y Partido Laborista. Sin embargo, Inglaterra no escapa a la crisis generalizada de los años setenta, y sirve como catalizador para el inicio de una ofensiva contra sindicatos e intervencionismo estatal, a los cuales se les atribuyen en gran parte los problemas de competitividad, crecimiento e inflación de esa economía.

Las características del programa pueden resumirse como sigue:

-Se modificó la importancia de la empresa pública en la economía inglesa, que hasta antes de 1979, ésta representaba el 10.5% del producto, 1.7% de la inversión y 1.5 millones de empleos. En tanto su acción se concentraba en cinco sectores: transportes, energía, comunicaciones, siderurgia y construcción naval²⁰.

Con la privatización, en los años comprendidos entre 1979 y 1985, se logró el traslado de 500 mil empleos y una cuarta parte del aparato paraestatal al sector privado, así como la generación de ingresos por varios miles de millones de libras. Así, sus principales características fueron:

-El programa afectó particularmente las telecomunicaciones (Cable and Wireless y British Telecom); energía (Britoil, Enterprise Oil, empresas eléctricas y dedicadas a la extracción de carbón); transporte (British Airways y British Airport Authority -transporte aéreo-, National Bus Company y National Freight Company LTD -transporte

20 Valenzuela, op cit; p.78.

terrestre-, y British Transport Docks Board -transporte marítimo-); industria (siderúrgica -British Steel-, automotriz -Grupo Rover- y naviera -British Shipbuilders-); y algunos servicios (suministro de agua y viviendas públicas).

-Impulso a una amplia participación de pequeños accionistas, en particular los trabajadores de las mismas empresas, situación ejemplificada con British Telecom, Cable and Wireless, Britoil y British Gas PLC. Esto vino a imprimir cierta popularidad al programa, gracias a una amplia difusión de la idea del capitalismo democrático.

b) Chile.

En la economía chilena se producen dos fenómenos determinantes para la implantación de un programa de privatización en dos etapas. Estos hechos están dados por la problemática derivada del golpe de Estado de septiembre de 1973, a partir del cual se impulsó un programa profundo de reestructuración económica, basado en el retiro del Estado de la producción y en el manejo de la economía bajo las bases del monetarismo. Ello dio lugar a una primera etapa privatizadora en 1975-1979.

La segunda fase del proceso de privatización tiene lugar entre los años 1985-1987, y se diferencia del primero por tener lugar en un contexto marcado por la crisis de la deuda latinoamericana a partir de 1982, que impuso limitaciones financieras y la necesidad de ajuste a la mayoría de las economías de la región.

Las características que marcan esta segunda fase son una diversificación de objetivos y mecanismos, así como un mayor gradualismo respecto al primer programa. De tal manera, los objetivos explícitos fueron los siguientes²¹:

- Lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento de las empresas.
- Contribuir al ajuste fiscal.
- Promover una mayor capitalización de las empresas.
- Difundir el concepto de capitalismo democrático, mediante el impulso a propiedad entre los ciudadanos.
- Contribuir a la reconversión del sector público.
- Diluir las presiones sobre el Estado.

21 Marcel, op cit, p.127.

El contexto en que se desarrolla el programa está marcado por: a) la necesidad de ajuste fiscal recomendado por el programa elaborado en colaboración con el FMI; b) la inestabilidad del sector financiero (expresada por la quiebra de la banca privada) y la acumulación de ahorro interno; y c) la necesidad de reordenar los ámbitos de funcionamiento del sector público y privado como condición para la recuperación económica.

El programa buscó superar algunas de las limitantes y de las críticas que se formularon en los setentas, de tal manera que se avanzó en²²:

-La búsqueda de mayor transparencia. Sin embargo, los críticos le atribuyen una acción reconcentradora del ingreso y la propiedad en manos de aquellos capitales ligados a la dictadura, a pesar de que se establecieron normas para evitar que el capital de las empresas privatizadas quedara en pocas manos.

-Se dio la oportunidad a los trabajadores para participar en la propiedad de las empresas a partir de reformas legales, créditos y formación de sociedades de inversión.

-La utilización de nuevos mecanismos de transferencia, en los que se incluyeron la intermediación de la bolsa de valores, las licitaciones públicas y algunas formas de manipulación patrimonial.

Pese a esto, el programa ha producido críticas de diverso tipo. Entre ellas se cuentan:

-La incapacidad efectiva para apoyar al pequeño accionista, pues pese a que la venta a trabajadores representó el 24% del total, esto no se consiguió de manera voluntaria, y en ocasiones resultaron afectados los trabajadores (que no obtuvieron una rentabilidad suficiente para cubrir su deuda, o a los cuales se les afectó en sus programas de jubilación).

-Falta de claridad respecto a la fijación del precio de venta. Marcel estima que el subsidio al comprador fluctuó entre un tercio y dos tercios del valor de la empresa.

-Siguiendo a Marcel, se prevé que se presentarán en los próximos años resultados fiscales adversos atribuibles a la privatización, por pérdidas en la recaudación (de las empresas rentables que se privatizaron), y que podrían llegar a representar hasta dos terceras partes del total de los impuestos al ingreso que se recaudan.

22 Ibid, p.117-125.

-La privatización tuvo un efecto desplazamiento sobre la inversión nueva. Con ello, es poco probable que se cumplan las expectativas en el sentido de que el programa contribuiría a mejorar la inversión privada y a impulsar la recuperación acelerada de la economía.

c) España.

El sector público empresarial conformaba hasta antes del inicio del proceso de reestructuración de su economía un amplio conglomerado de empresas de diversas ramas, la mayoría de las cuales se localizaba en torno a los tres principales holdings: INI, INH y Telefónica. Además existía un número considerable de empresas menores bajo el control de la Dirección General del Patrimonio del Ministerio de Hacienda, y otras empresas aisladas. En el campo financiero y agrupados en torno al holding ICO, se encontraban el Banco Exterior de España y el Banco de Alicante. Destaca además el conglomerado creado en el país vasco en torno a EVE (empresas de carácter energético: Gas de Euskadi, CADEMSA, Hidrocarburos de Euskadi)²³.

La gran mayoría de estas empresas (sobre todo las del INI) proceden del periodo autárquico, y fueron el resultado de una estrategia industrializadora. Además, un buen número de ellas tiene su origen (sobre todo en los 70's) en trasferencias del sector privado al público por problemas de rentabilidad. De esta forma, el peso que adquirió la empresa pública se estimó hacia 1984 (140 empresas) en 12.5% del PIB, empleando 217 mil trabajadores, aunque en algunos estudios se estima que eran 151 empresas con alrededor de 300 mil empleados. Por su parte, el peso conjunto del sector público era de 27% en 1978, y pasó hasta 42% entre 1987-1988. Hacia 1980 se estimaba que España se encontraba en un punto medio en una comparación realizada entre 17 países de occidente en relación a la influencia estatal (con un índice de 60), en tanto en los casos extremos, EE.UU tenía un indicador de 15 y la India de 60, mientras en Europa Bélgica tenía 50 y Gran Bretaña (antes de las privatizaciones) de 84.

Un estudio realizado por FEDEA que buscaba evaluar la eficiencia de la empresa pública española, concluyó²⁴:

-La empresa pública era menos eficiente (un 64% de la muestra) que la privada. Además, esas empresas empleaban al 84% de los trabajadores de la muestra y representaban pérdidas hasta por 159.179 millones de pesetas.

23 Mateo, op cit, p.121-122.

24 Citado por Mateo, p.126-127.

- En 23 de 28 sectores de la economía, la empresa privada resultó más eficiente.
- La mayor parte de las pérdidas se concentra en empresas que procedían del sector privado, y que pasaron a engrosar el sector estatal.
- Los menores índices de eficiencia de la empresa pública parecen provenir de exceso de capital y de empleo.

El diagnóstico que se formuló acerca de la situación de la empresa española antes de impulsar el proceso de reestructuración partía del reconocimiento de esta situación. Así, los lineamientos de la política de reconversión fueron:

- Freno a la expansión económica del Estado.
- Reorientación de la empresa pública al ámbito de monopolios naturales, de los sectores tecnológicos de punta.
- Apertura a la participación de accionistas privados, manteniendo el control estatal.
- Saneamiento o liquidación de empresas no viables.
- No intervenir en iniciativas privadas fracasadas.

La política instrumentada ha atendido a un deseo de los ciudadanos de mantener la gestión pública de la economía; una encuesta realizada en 1986 indicaba que el 58% de los españoles consideraba responsabilidad del Estado ocuparse de los problemas de las personas (en EE.UU un 26% y en Francia un 44% pensaban de esta forma). El gobierno ha intentado entonces, racionalizar la participación estatal e impulsar una serie de medidas liberalizadoras que buscan posibilitar el saneamiento y mejor funcionamiento de la economía.

En los años recientes se ha dado impulso a un proceso privatizador por el cual el Estado ha desincorporado empresas de dimensión importante. En 1987 se anunció la venta de acciones en cuatro de las principales empresas públicas: ENCE, ENDESA, IBERIA y REPSOL. En todos los casos se ha pretendido que el Estado mantenga el control. En IBERIA se pretendía la venta del 45% de su capital y de REPSOL (creado en 1987, a raíz de la adaptación al ingreso en la CEE y dedicado a actividades en el área de hidrocarburos) un 40% en su etapa inicial. El caso de ENCE (Empresa Nacional de Celulosa) es el de una empresa próspera (considerada la empresa estatal más eficiente, con utilidades en 1987 de 6 mil millones de pesetas) desincorporada en un 45% a través de la bolsa de valores, y de la cual una pequeña parte se reservó para los

trabajadores y para su venta en el extranjero. La empresa GESA (Gas y Electricidad S.A.) fue adquirida por el Estado ante una situación de quiebra, y fue saneada hasta lograr la obtención de utilidades; se privatizó a partir de 1986 en un 38% y se buscó fuera adquirida por pequeños ahorradores.

Además, se han privatizado empresas de distinto orden, como TABACALERA S.A. que constituía un monopolio en el procesamiento y distribución del tabaco, y que en base a una gestión adecuada ha logrado expandirse hasta lograr constituirse en un holding con participación en otras áreas (principalmente alimentaria); su privatización obedece a exigencias de desregulación por el ingreso a la CEE.

La empresa TELEFONICA es pionera en su tipo, ya que además de constituirse en monopolio, ha logrado introducir a inversionistas privados en actividades de alta tecnología a través de un mecanismo circulante por el cual, bajo el control estatal surgen nuevas firmas enfocadas a tecnología de punta, que una vez instaladas en el mercado son privatizadas para continuar con nuevos proyectos (Ibid: 136-138). Este carácter le ha permitido asociarse con capitales japones, norteamericano y holandés en la fabricación de componentes microelectrónicos, en la conmutación y la transmisión; además, su expansión ha llegado hasta países como Argentina y Chile.

La empresa productora de automóviles SEAT se privatizó como resultado del mal desempeño; fue adquirida en un 51% por Volkswagen en 1986, lo que ha dado por resultado que a partir del segundo semestre de ese año la empresa obtuviera utilidades y además tuviera mayores exportaciones en 1987.

Finalmente, se tenía la intención de vender acciones del Banco de Alicante (adquirido por el Estado en situación de dificultades) reteniendo el 51% de ellas.

De manera simultánea a la privatización, ha tenido lugar un proceso de liberalización (desregulación) de la actividad económica, la mayoría de las veces como exigencia ante el ingreso de España a la Comunidad Europea, concentrándose en las siguientes áreas:

- a) Hidrocarburos, para lo cual se reestructuró el holding CAMPSA a partir de 1984.
- b) Tabaco, que ha implicado la fragmentación y privatización de TABACALERA.
- c) Telecomunicaciones, a partir de una apertura a la participación de los particulares en los servicios de televisión y una reglamentación de uso de las comunicaciones vía satélite.

- d) Electricidad, que considerando los problemas para la fijación de precios y la complejidad y monto de los programas de inversión, se ha introducido un mecanismo de precios que beneficia a las empresas eficientes y permite algunas concesiones en el goce de utilidades a los inversionistas.
- e) Transporte aéreo, ante lo cual se prevé el surgimiento de mayor competencia y el establecimiento de un sistema que permitiría la igualación y reducción de tarifas en el espacio europeo.
- f) Mercado de valores, en el que se busca introducir un esquema regulatorio de control y eficaz que parte de la existencia de situaciones novedosas en el mundo financiero (Ibid: 152-154):

-Internacionalización y mayor conexión de los mercados financieros del mundo.

-Mayor variedad de mecanismos de intercambio de activos financieros.

-Modernización con base en las nuevas tecnologías.

-Incremento del volumen de transacciones.

Se pretende que la legislación sobre las bolsas españolas contenga los siguientes principios:

-Coordinación y reforma de los mercados de capitales.

-Mantenimiento de seguridad económica y jurídica.

-Condiciones de equidad en la formación de precios.

-Neutralidad en la intermediación.

-Aumento de las funciones comerciales intermediadoras.

-Modernización e innovación de los procesos.

Se contempla será creada una sola bolsa que unifique a las cuatro existentes, así como la constitución de una Comisión Nacional de Mercado de Valores que cuide su funcionamiento.

- g) Intermediarios financieros, para lo cual el objetivo de largo plazo es la constitución de un solo mercado financiero europeo, aunque actualmente se respeta la autonomía de las naciones; se prevé mayores facilidades para que intermediarios extranjeros participen con mayor fuerza en el mercado español.

- h) Aseguradoras, que dada la liberalización podrán competir con los bancos y además podrán ofrecer un servicio más diversificado al público.
- i) Inversión extranjera, consistente en una regla general que estipula la libertad de inversión, requiriéndose de autorización sólo en los casos de juegos de azar, televisión, actividades que afecten la seguridad nacional y el transporte aéreo.
- j) Inversión española en el exterior, para lo cual se ha modificado la legislación restrictiva de 1979, permitiéndose una mayor libertad en el caso de inversiones en activos financieros, aunque en el caso de activos físicos y utilidades sigue existiendo gran control.
- k) Disponibilidad de divisas, donde se ha liberalizado paulatinamente la utilización de éstas en viajes y estancias en el extranjero, aunque en general sigue existiendo un férreo control de parte del Estado del uso y origen de las divisas.
- l) Precios internos, a través de una eliminación de controles y fijaciones de precios excepto en el caso de un reducido grupo de artículos y servicios de consumo generalizado.
- m) Vivienda, promoción de la construcción de particulares, introduciendo incentivos fiscales.
- n) Comercio, si bien a nivel general se introducen medidas desreguladoras, a escala regional se genera un retroceso.
- o) Apertura de establecimientos, aunque en términos generales sigue siendo necesaria la realización de un sinnúmero de trámites burocráticos.

d) Estados Unidos.

Tradicionalmente, el peso del sector público empresarial ha sido pequeño en la economía norteamericana. Por ello, el proceso de privatización se ha concentrado en actividades de provisión de servicios a nivel estatal y municipal. Esto ha sido determinado por las disposiciones antimonopolio de la Corte, por la necesidad de los gobiernos locales de hacer frente a sus gastos y por las restricciones de autofinanciamiento por la vía de mayores impuestos. Los casos más frecuentes son los de construcción y reparación de carreteras, suministro de agua, gas y electricidad (la anterior administración contemplaba la posibilidad de vender empresas del sector eléctrico que atendían al 6% de la demanda), administración de prisiones, orfanatorios,

hospicios y guarderías, servicios médicos, de seguridad y bienestar social²⁵.

Ha operado además una liberalización en el sector gas (1978) y petrolero (de los precios del crudo y sus derivados, en 1981) en los ferrocarriles desde 1980 y en los transportes aéreos a partir de 1978 con la Airline Deregulation Act. Además, el transporte por carretera se vio favorecido desde 1980 con la nueva reglamentación para la expedición de licencias y establecimiento de tarifas interestatales; en el transporte al interior de los estados se eliminaron condiciones e imposiciones sobre la prestación del servicio.

En suma, la desregulación se estima ha afectado a actividades que representan el 10% del PIB norteamericano²⁶.

Los casos más importantes de privatización han sido los de ferrocarriles y comunicaciones. En el primero se desincorporó la empresa estatal CONRAIL de transporte ferroviario, creada en 1976 para salvar de la quiebra a seis compañías privadas; la oferta final por esta empresa fue de 2 mil millones de dólares. En el segundo caso, se eliminó el monopolio de las telecomunicaciones detentado por la American Telephone and Telegraph, a partir de la creación de 22 compañías locales.

e) Francia.

A partir de las nacionalizaciones (de la banca y las 11 empresas más importantes) de 1982, Francia se convirtió en el país occidental con el aparato paraestatal más extenso, ya que éste representaba el 30% de su PNB, con el empleo del 16% de la PEA, el 23% de las exportaciones y el 36% de la inversión. Después, en 1986, inició un proceso privatizador impulsado por la llegada de Chirac a Primer Ministro, con el que se planeó desincorporar 66 empresas en el lapso de cinco años. Para mediados de 1987, ya se habían vendido 11 grupos industriales, con una transferencia de medio millón de empleos del sector público al privado, y un ingreso de 93.5 millones de francos. Se procuró además, posibilitar el acceso de trabajadores y pequeños ahorradores a la propiedad de las empresas. 6 millones de franceses participaron así en el proceso, gracias a la venta de Saint Gobain, la Compagnie Générale d' Electricité, la Societé Générale, la Banque des Travaux Publics y la Banque Paribas -cesión de 42.2% del capital, por 20 mil millones de francos, a razón de 10% a trabajadores y 17% a un grupo de empresas que garantizaran continuidad-. En tan solo 8 meses (diciembre de 1986 y julio

25 Ver Valenzuela, op cit.

26 Mateo, op cit., p.51.

de 1987), los ingresos fueron superiores a los registrados durante 5 años de privatización en Gran Bretaña²⁷.

Pese a su suspensión en 1988, el programa tuvo otros logros. Entre ellos se encuentran en el área de las comunicaciones:

-Privatización de la principal empresa de comunicación HAVAS, en la que el Estado poseía el 43.3% de su capital. Se adjudicó un 20% a empresas que garantizaban la continuidad en la gestión, 18.2% al público y 4.2% a trabajadores.

-Privatización del principal canal de televisión por el cual el Estado mantiene el 40% del capital social, los trabajadores el 10%, el 25% se adjudicó mediante licitación a un industrial, y el restante 25% se esperaba colocarlo a precios accesibles entre el público.

27 Para detalles ver Valenzuela, *op cit*; Mateo, *op cit*, y Guillard, Jean P.; "Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a la privatización"; en Martín y Guijarro (89).

CAPITULO TRES. ASPECTOS TEORICOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA EMPRESA PUBLICA Y LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACION.

3.1. Propiedad, incentivos y eficiencia.

Los desarrollos teóricos referentes a la empresa pública reconocen que el régimen de propiedad de una empresa puede alterar su eficiencia interna así como su posición competitiva en el mercado respecto a otras firmas. Esto se debe a la determinación de los objetivos de los propietarios a partir de los derechos de propiedad (maximización de ganancia en el caso de propiedad privada y bienestar social en la propiedad pública) así como la existencia de diferentes sistemas de monitoreo o supervisión sobre los encargados de la administración de la firma.

La privatización puede introducir efectos favorables sobre la estructura de incentivos y con ello, mejorar la eficiencia. Sin embargo, la privatización no es el único medio para mejorar el desempeño de una empresa; recientemente se ha mostrado la pertinencia de políticas industriales destinadas a abrir los mercados a la competencia.

3.2. Teoría del agente y el principal.

A través del uso de teoría de juegos, se ha planteado que la relación existente entre propietario(s) y gerencia o equipo administrativo varía de acuerdo al tipo de propiedad, a los mecanismos de monitoreo, al grado de independencia de la gerencia respecto a los accionistas y finalmente, a los incentivos y objetivos tanto de propietarios como de gerentes. Estos desarrollos han permitido concluir que la privatización lleva a modificaciones en los objetivos de los propietarios, de forma tal que se introducen nuevos esquemas de incentivos a los administradores y mejoras en el monitoreo de la empresa¹.

Las relaciones existentes entre el principal (propietario) y el agente (administradores) de una empresa sin importar el régimen de propiedad, se consideran como una situación en la que el primero establece una serie de incentivos destinados a mejorar el desempeño de los últimos;

1 El planteamiento formal de estas relaciones puede encontrarse en Tirole, Jean; The theory of Industrial Organization; MIT Press, 1989, pags. 51-55. El planteamiento al caso de la empresa pública se encuentra en Vickers y Yarrow (88), cap.1.

a su vez estos tienen la capacidad de tomar decisiones que afectan la consecución de los objetivos del principal. Existen entonces dos situaciones por las cuales puede romperse el equilibrio en esta relación: la existencia de divergencias entre los objetivos de ambas partes, y asimetrías en la información, que proporcionan ventajas al agente.

El interés del principal consiste en lograr inducir en el agente una conducta óptima que permita al primero la máxima obtención de beneficio, sin embargo no cuenta con la información adecuada para tal propósito.

Dado que buena parte de las decisiones de una empresa corresponden al agente, éste goza de cierta independencia respecto al principal. Así, su actuación será en principio una función de los niveles de ingreso personal (obtenido por el desempeño de su actividad) y del esfuerzo requerido. Sin embargo, pueden influir como motivaciones que mejoren o empeoren el desempeño del administrador, el ingreso de la empresa derivado de las ventas y su tasa de crecimiento, así como el nivel de gastos administrativos manejados discrecionalmente. Con la inclusión de estos factores se muestra que forma parte de los objetivos del agente el deseo por incrementar su poder y prestigio social.

El poder del agente crece en la medida que existen situaciones que eliminan el supuesto de maximización de utilidad (privada o social) del principal. En el caso de empresas privadas, la realidad muestra que los accionistas no siempre maximizan su ingreso; de hecho, la asimetría en la información, la incertidumbre, los diferenciales en la imposición y otros factores propician que los intereses de los accionistas no coincidan². Elevados costos de adquisición de la información en las empresas públicas y privadas propician un monitoreo subóptimo. El costo asociado a cada accionista o a la sociedad misma para poder ejercer la supervisión adecuada sobre la empresa es demasiado elevado; por tal razón las funciones de monitoreo constituyen un monopolio natural que conduce a la concentración de la toma de decisiones.

Estudios realizados afirman que cuando se introduce al análisis el funcionamiento de las restricciones financieras como determinante de la eficiencia de la firma, cuando en la empresa pública no existen objetivos claros y el manejo es discrecional por parte de los administradores, el mecanismo tradicional de bancarrota (que para el caso de una empresa competitiva y correctamente monitoreada constituye un factor que impulsa un mejor desempeño de la administración y obliga a la búsqueda de mayor eficiencia) no tiene efecto. Una empresa pública que se encuentra cerca de la bancarrota

puede optar por continuar operando gracias a transferencias federales o bien endeudándose; en caso de quiebra, se considera que es el Estado quien respaldará las obligaciones de la firma, por lo cual se puede generar una actitud indiferente del administrador.

3.3. Diferencias en objetivos y manejo de empresas públicas y privadas:

Las diferencias entre empresas públicas y privadas en relación a la propiedad y el monitoreo sobre los administradores se derivan de los siguientes hechos:

- i) En el caso de las empresas públicas, estas no buscan necesariamente la maximización de las ganancias, sino más bien objetivos relacionados con el bienestar.
- ii) En las empresas públicas no hay accionistas ordinarios, y por tanto el mercado tiene limitada influencia como mecanismo de control corporativo.
- iii) Para la empresa pública la bancarrota no funciona como limitante en el desempeño financiero³.

Las diferencias en objetivos derivan del hecho que el gobierno asume ciertas funciones relacionadas con el bienestar social, por lo cual trata de beneficiar a productores y consumidores. Las razones por las que el gobierno actúa de esa manera se derivan de la existencia de objetivos distributivos por un lado, y por otro, el menor costo de la utilización de fondos públicos para fomentar determinadas actividades u ofrecer algunos servicios que el mecanismo de mercado no resuelve.

En relación al monitoreo, existen hechos que conceden a la propiedad pública algunas ventajas en relación a la privada. En particular, la concentración de la propiedad puede permitir, a partir del establecimiento de objetivos claros y viables, ejercer una supervisión eficiente con resultados positivos sobre el desempeño de la empresa. Sin embargo, en no pocas ocasiones se desaprovecha ese potencial y se opta por anteponer criterios socialmente poco claros o de índole política que interfieren en el manejo de la empresa y la llevan a desarrollar ineficiencias.

3 Además de la bancarrota, funcionan como importantes reguladores del esfuerzo gerencial, el nivel de endeudamiento de las empresas y el riesgo de las adquisiciones a través de los mercados de valores. Sin embargo, para el caso de las empresas públicas su alcance es limitado, más aún en el caso de países con mercados financieros restringidos. Ver *ibid*, p.27.

3.4. Incidencia de factores políticos.

Las relaciones entre políticos y electorado tienen implicaciones relevantes en la toma de decisiones de la firma. Quizá la más importante (al menos para regímenes con alternancia en el poder) deriva del hecho de que los políticos (por ejemplo, los congresistas o los alcaldes) tienen una necesidad ineludible de mantener su imagen ante el electorado. Esto produce presiones sobre la administración de las empresas locales o bien a la toma de decisiones que afectan a esta, y que si bien pueden ser benéficas en términos políticos, derivan en desastrosos resultados económicos, lo cual se acentúa en los casos que los administradores son políticos a la espera de oportunidades para destacar en otras áreas.

Además, el electorado está lejos de ser homogéneo y de mantener los mismos intereses. La evaluación de costos y beneficios, políticos y económicos, se vuelve difícil. El político tiene que atender a intereses tan diversos como los de los contribuyentes, los consumidores o los trabajadores. Las complicaciones que acarrea esta situación producen alteraciones sobre los objetivos que en un principio pudieran haber tenido las empresas, y paulatinamente degradan o confunden los objetivos sociales para los cuales fueron creadas⁴.

3.5. Privatización y desregulación.

La privatización ejerce un efecto sobre el desempeño de la empresa a partir de la modificación de objetivos e incentivos. Los objetivos de los propietarios son diferentes, pues ya no son aquellos de bienestar social sino, al pasar al capital privado, se presume que la maximización del beneficio pasa a ser el nuevo principio ordenador. En apariencia, esto conduce a la adopción de nuevos mecanismos de incentivos y nuevas formas de monitoreo sobre la administración de la empresa.

Sin embargo, no se ha logrado evaluar si efectivamente las mejoras de eficiencia se deben realmente a los cambios de propiedad, o bien debido a las medidas regulatorias que buscan mayor competencia en los mercados. Para algunos, la competencia puede tener mayores efectos per se que el cambio de propiedad. Según Vickers y Yarrow, la evidencia para Inglaterra indica que tanto la eficiencia interna como la posición de las empresas respecto a otras firmas es mucho

4 *Ibid*, p.32.

mejor, tanto para la empresa pública como privada, en mercados con características competitivas⁵.

La verdadera incidencia de la privatización sería entonces, no el cambio de propiedad, sino la modificación de las reglas del juego competitivo. Pese a que identificar empresa pública con monopolio y empresa privada con mercado competitivo no siempre encuentra una correspondencia con la realidad, existen razones por las cuales la empresa pública puede situarse en estructuras poco competitivas:

- i) La empresa pública suele localizarse en áreas en que la competencia es imposible o en donde la presencia del capital privado puede generar externalidades indeseables. Este sería el caso de los monopolios naturales. Pero la necesidad de modernización y cambio tecnológico, y las nuevas condiciones de la demanda han hecho cambiar la situación de este tipo de empresas, conjugado con la situación financiera y las ineficiencias producidas por la falta de competencia. En estas circunstancias se requiere de privatizar o permitir la apertura a nuevos competidores.
- ii) Se producen resistencias de parte de los administradores, políticos o sindicatos relacionados con las empresas. Esto se debe a la búsqueda de mayor poder, por la existencia de inercias o por la simple defensa del empleo. La privatización busca la ruptura de este bloqueo institucional.

La introducción de medidas tendientes a mejorar la competencia en mercados en que se localiza la empresa pública puede tener los siguientes efectos:

- a) La competencia mejora la eficiencia interna a partir de disciplinar el desempeño de la empresa a las condiciones impuestas por la competencia.
- b) La apertura a la competencia representa la posibilidad de generar oportunidades de innovación, tanto en la administración y organización empresarial como en los procesos productivos.

Sin embargo, pese a la existencia de voluntad de las autoridades para establecer mecanismos competitivos, existen fuerzas o inercias que se oponen a ello. Por ejemplo, en el caso de monopolios naturales, cuestiones como la magnitud de la inversión necesaria, las condiciones de demanda, el carácter estratégico o el poder de las burocracias pueden frenar ya no digamos la privatización, sino la competencia. De igual forma, las empresas (públicas y privadas) encuentran mecanismos para establecer barreras a la entrada,

⁵ *Ibid*, p.43.

o para mantener su influencia sobre las condiciones de precio, distribución y demanda, que se da por la existencia de incentivos para frustrar la competencia, y depende de la forma como la existencia de otras empresas afecta las ventas, el precio o las ventajas sobre la explotación de patentes o productos de la empresa monopólica.

Algunos de los mecanismos utilizados por algunos gobiernos para preservar la competencia buscan la separación vertical de la firma y la fijación de reglas de integración o interconexión de servicios (interconnect rulings). La separación vertical busca quebrantar poderes monopólicos, lo que puede lograrse fraccionando la empresa de manera regional o por mercados⁶.

3.6. Efectos macroeconómicos en la práctica.

Se han atribuido a la privatización diversos beneficios: mejora en la competencia, reducción de prácticas rentistas, beneficios para los consumidores, alivio fiscal, etc. Sin embargo, la realidad se ha encargado de dar evidencias contradictorias respecto a la validez de los argumentos que han justificado los programas de privatización. Así, nos encontramos con que desde el punto de vista macroeconómico los principales resultados han sido los siguientes:

- i) Un incremento casi inmediato sobre los precios de lo bienes que produce la empresa. Esto depende de la estructura original de mercado en que se ubica la empresa y de los acuerdos que sobre la transferencia de la propiedad suscriben los sectores público y privado. Los ajustes de precios se producen por al menos tres situaciones concretas: a) por la desaparición de subsidios, que deben ser compensados; b) por la necesidad de capitalizar la empresa en el corto plazo; c) por la necesidad de aplicar precios realistas. No obstante que el incremento de precios suele ser la situación más común, puede acontecer un decremento en los mismos siempre y cuando la privatización se acompañe de una desregulación que combata los

⁶ Esta experiencia fue exitosa en el caso norteamericano, particularmente en telecomunicaciones. Con las reglas de interconexión lo que se buscó fue regular las relaciones entre dos o más empresas, en relación a la prestación conjunta de un servicio. Es una situación típica del servicio telefónico a distancia. Una exposición vasta del tema de la regulación puede encontrarse en Mitnick, Barry; La economía política de la regulación; Fondo de Cultura Económica; 1989.

privilegios monopólicos y permita una mayor competencia.

- ii) La privatización no ha conducido siempre a una mejora en la calidad. De hecho, se considera que la ausencia de nuevos marcos regulatorios provoca abusos de parte de los agentes privados que adquieren la empresa privatizada, los cuales sacrifican calidad por mayores utilidades y una expansión de la escala productiva⁷.
- iii) Un efecto negativo sobre el empleo y los salarios de los trabajadores de las empresas privatizadas, debido principalmente a la reducción del poder sindical, el cual se asume va en detrimento de la productividad y eficiencia operativa.
- iv) Efecto sobre el patrimonio estatal, así como distorsiones en el manejo y sustentabilidad de la política fiscal. Con esto se pueden introducir presiones inflacionarias y en un desplazamiento de la inversión privada⁸.
- v) Efecto redistribuidor negativo, debido a: subvaluación de activos durante la transferencia; posible asignación de las empresas a grupos ligados a las esferas del poder; y por la asignación a través del gasto público de los recursos obtenidos por la venta⁹.

3.7. El problema de la medición del déficit público.

Probablemente, la contribución al saneamiento fiscal sea el aspecto más atractivo de la privatización. Además, en

7 Los casos más reconocidos en este sentido son los de la aviación comercial y las telecomunicaciones en los Estados Unidos. En el primer caso, se atribuye a una errónea desregulación de los años setenta un efecto negativo sobre la seguridad y eficiencia operativa. En el segundo caso, la fractura del monopolio telefónico generó fallas de coordinación entre las nuevas empresas, que perjudicaron al usuario.

8 A decir de Marcel, la privatización puede generar un efecto desplazamiento (crowding out) por el cual la inversión neta no se incrementa, sino tan solo muestra una recomposición o se pospone. Dicho en otras palabras, el capital privado decide adquirir activos públicos, en lugar de impulsar nuevos proyectos. Esta situación habría ocurrido, según el autor mencionado, en la economía chilena durante el segundo proceso privatizador, que tuvo lugar a mediados de los ochenta. Ver Marcel (89), pags. 43-48.

el caso mexicano, la crisis fiscal coincidió con problemas de endeudamiento y de disponibilidad de divisas que llevaron a un ajuste fiscal y de sector externo que contribuyeron a agudizar la crítica a la participación del Estado en la economía. Sin embargo, como veremos a continuación, la privatización tiene implicaciones fiscales que, de no recibir la atención debida, resta efectividad a la reforma y genera problemas adicionales¹⁰.

No existe un consenso acerca de cual es la medida correcta de déficit público. De hecho, se tienen diversos conceptos que dependen del tipo de déficit que se quiere medir, de la composición y cobertura del sector público, y del horizonte temporal considerado. Dependiendo del concepto que adoptemos, puede variar el efecto que la privatización ejerce sobre finanzas públicas.

Se ha considerado durante muchos años que el déficit convencional está dado por los gastos menos los ingresos públicos, exceptuando las variaciones de el monto acumulado de deuda. Este enfoque es conocido como Necesidades de Financiamiento del Sector Público (NFSP).

Si partimos de la identidad contable entre usos y fuentes¹¹:

$$(1) \quad G+TR+rBp+Er_e B_p + Ip = T+\$Bp+\$Bc+E\$B_p + N$$

G=Gastos corrientes

TR=Transferencias al sector privado

r=Tipo de interés sobre la deuda interna

Bp=Deuda pública interna acumulada

E=Tipo de cambio nominal

r_e=Tipo de interés sobre la deuda externa

B_p=Deuda pública externa acumulada

Ip=Inversión pública

9 Estos son seguramente los puntos más criticados de los programas Británico y Chileno. Ver *ibid*; Vickers y Yarrow, *op cit*.

10 Los primeros cuestionamientos acerca de la contabilidad del sector público provienen de Buitert (90) y Elsner (84). En el caso latinoamericano, los primeros trabajos provienen de investigadores asociados a CIEPLAN y la CEPAL. Como ejemplo pueden verse Marcel (89), Marfán (88) y Marshall-Schmidt (89) y (90).

11 Ver Marfán (88), pags. 100-106.

T=Ingresos corrientes

$\dot{S}B_p$ =Variación de la deuda pública interna

$\dot{S}B_c$ =Variación de la deuda pública con el banco central

$E\dot{S}B_p$ =Variación de la deuda pública con el exterior
(en moneda nacional)

N=Saldo neto de otras partidas (se supone cero)

A través de NFSP, se muestran los cambios en la posición deudora del gobierno con respecto a otros agentes. NFSP se despeja de (1) como:

$$(2) \quad NFSP = \dot{S}B_p + \dot{S}B_c + E\dot{S}B_p = G + TR + rB_p + Er_p + I_p - T$$

En esta expresión se cuantifica la presión ejercida por el sector público en el sistema financiero. Este concepto difiere del ahorro público (S_p), que es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes:

$$(3) \quad S_p = T - G - TR - rB_p - Er_p$$

Sin embargo, el concepto de NFSP es considerado inconveniente para algunos propósitos, debido principalmente a que no refleja el cambio en la posición neta de activos y pasivos del sector público. Como se sabe, a priori no existe ninguna razón por la cual ahorro e inversión públicos tengan que ser iguales. Si así fuera, entonces, de (2) y (3):

$$(4) \quad I_p = NFSP + S_p$$

donde necesariamente $NFSP=0$. Entonces ahorro e inversión se igualan sí y sólo sí el sector público no modifica el acervo de deuda que mantiene con el banco central, con el resto del mundo y con los ahorradores nacionales en conjunto. Pero ésto no implica que $\dot{S}B_p = \dot{S}B_c = E\dot{S}B_p = 0$, pues pueden ocurrir cambios en la composición de su cartera de pasivos.

Pero si el gobierno no mantiene $NFSP=0$, por (4) se altera la igualdad entre ahorro e inversión públicos. Se pueden presentar varias situaciones. Por ejemplo:

i) Puede ser que el gobierno incremente el acervo de deuda para aumentar su inversión. En este caso:

$$I_p > S_p, \quad NFSP > 0 \quad \text{y} \quad S_p > 0$$

lo cual implica que si la inversión cumple con los requisitos mínimos de eficiencia (económica o social), el gobierno mejora su posesión de activos y se justifica el endeudamiento. Como sabemos, si la inversión genera retornos futuros positivos mayores a los que sería factible obtener a través de una inversión alternativa, el sector público garantiza el pago de la deuda contraída.

ii) Puede tenerse $I_p > S_p$, $NFSP > 0$ y $S_p < 0$, donde I_p puede ser mayor, igual o menor a 0. En este caso aumenta la deuda del sector público para financiar el exceso de gastos sobre ingresos corrientes. De hecho, una inversión negativa (puede pensarse en transferencia de activos reales o financieros a otros agentes) financia gastos corrientes.

iii) Si ocurre que $NFSP < 0$, entonces $S_p > I_p$, lo cual implica que el ahorro público se puede utilizar para reducir el nivel de endeudamiento del sector público. Si $I_p < 0$, la transferencia de activos públicos ayuda a la reducción del endeudamiento.

Como se observa, $NFSP$ por sí mismo no arroja información acerca de lo que ocurre con S_p e I_p . Las combinaciones posibles son diversas, y alteran de modo distinto la situación patrimonial del sector público. Esta situación fue advertida por Buiter y Eisner¹², quienes sugirieron por separado medidas alternativas de déficit público. Arguyeron que era necesario incorporar el "trazado de línea", que consiste en contabilizar el efecto que se presenta en el patrimonio estatal. Señalaron que las $NFSP$ favorece la reducción del Estado, puesto que excluye arbitrariamente del déficit una serie de operaciones que afectan los activos reales y financieros del gobierno.

Así, la venta de activos estatales y algunas operaciones del banco central no se incluyen como parte del financiamiento del déficit tal y como acontece con la colocación de deuda, pese a que se asemejan a esta última en tanto representan flujos de ahorro entre los sectores público y privado¹³. El problema señalado es la utilización de los recursos obtenidos por privatización para el financiamiento de gastos corrientes, sin contabilizar el deterioro del patrimonio estatal. Esto implica que se contabiliza como un ingreso el producto de la privatización, y no como cambio en pasivos-activos. El déficit convencional no muestra que la situación patrimonial del sector público se ha modificado, pues los activos no son sustituidos. Se

12 Véase Buiter (90) y Eisner (84).

13 Eisner señala la existencia de mecanismos de extensión del crédito a través del banco central, como son préstamos federales o garantías al sector privado que de algún modo pueden afectar la demanda agregada de la economía y generar

tiende entonces a exagerar la sustentabilidad de la política fiscal, lo cual puede representar un problema de solvencia en el largo plazo¹⁴.

3.8. Medición del efecto fiscal de la privatización.

Con la privatización se presentan dos vías de afectar la situación patrimonial del sector público. Por un lado, el precio de venta puede constituirse en un mecanismo para transferir recursos del sector público al privado: a través de un precio menor al valor contable o al valor reconocido por el mercado o bien, por la venta a un precio menor al valor futuro estimado a partir de las utilidades que puede generar la empresa a su nuevo dueño. En segundo término, la posición patrimonial puede verse afectada por la utilización dada a los recursos derivados de la privatización. Es decir, si la venta de activos no se utiliza para nuevas inversiones sino para financiar gastos corrientes, la privatización significa una disminución del patrimonio estatal.

Para formalizar estas ideas, puede partirse de la siguiente presentación de los componentes del balance del sector público, considerado como patrimonio estatal¹⁵:

$$(4) \quad ZW_e = ZK_e + ZF_e - Z$$

De donde:

ZW_e = Cambio en la situación patrimonial del
Estado

ZK_e = Variación en la tenencia de activos
físicos del sector público

ZF_e = Variación en la tenencia de activos financieros del
sector público

ZD_e = Endeudamiento neto del sector público

La igualdad (4) puede ser expresada de manera alternativa como:

efectos sustitución en los mercados de crédito. Ver Eisner (84), pag. 140.

14 Ver Blejer y Cheasty (92), pag. 42.

15 Ver Marcel (89), pags. 36-42.

$$(5) ZW_e = I_e + VC + (v - v^*)ZE - ZD_e + v^*ZE$$

donde:

I_e = Inversión pública

VC = variación de caja

ZE = variación de acciones transadas por el Estado

$v - v^*$ = ganancia o pérdida de capital derivada de la compra-venta de acciones

Existen por tanto, dos condiciones para que la privatización no afecte al patrimonio neto estatal:

a) Que el término $v - v^*$ sea igual a 0, es decir, que no exista pérdida de capital en la transacción.

b) Que en caso de existir pérdida de capital en la transacción (es decir, $v - v^* > 0$), esta sea compensada por un aumento de I_e o VC , o bien una disminución de D_e .

El análisis de la ganancia-pérdida de capital, representada por $v - v^*$, lleva a plantear la siguiente función:

$$(6) (v - v^*)ZE = (1 - q)V_p - V_e$$

en la cual:

q = Ganancia de capital esperada por el sector privado al adquirir la empresa

V_p = Valor presente de la empresa

V_e = Valor esperado de la empresa

A su vez, podemos plantear que el valor de una empresa está dado como:

$$V = \delta [(1 - t)(1 - \delta) \sum_{i=1}^{\infty} P_1 / (1 + r)^{i-1}]$$

donde:

t = Tasa impositiva (sobre utilidades distribuidas)

δ = Tasa de retención de utilidades

r =Rentabilidad del patrimonio

P_1 =Valor del patrimonio en el periodo inicial

De esto se desprende que la ganancia o pérdida de capital derivada de la privatización, depende de los cambios que pueden sufrir los parámetros δ y r , por las modificaciones en la política impositiva (t), por las diferencias en la tasa de descuento entre sector público y privado y por la obtención de descuentos para los adquirentes en el proceso de compra-venta de los activos (q).

3.9. Impacto sobre el bienestar..

El análisis de los efectos sobre el bienestar de los programas de privatización requiere de la precisión de algunos términos¹⁶:

V_{sg} =Valor social de los activos bajo operación pública.

V_{sp} =Valor social de los activos bajo operación privada.

V_{pp} =Valor privado bajo operación privada.

L_g =Multiplicador sombra del gasto del gobierno.

L_p =Multiplicador sombra del gasto privado.

Z_g =Precio mínimo aceptable para el gobierno.

Z_p =Precio máximo aceptable para el comprador privado.

Z =Precio corriente al cual se lleva a cabo la transferencia.

El valor privado (V_{pp}) representa lo que el comprador está dispuesto a desembolsar por la empresa. Representa con frecuencia en valor presente neto de la utilidades esperadas. Se sabe que:

$$(7) \quad Z_{pp} \geq Z_p$$

Es decir, el máximo que los agentes privados están dispuestos a pagar es precisamente el monto de utilidades esperadas descontadas.

El valor social privado (V_{sp}) es el valor presente de los beneficios esperados por la sociedad de una empresa en

¹⁶ El marco analítico proviene de Jones et al (90), en donde se hace una propuesta metodológica de tipo costo-beneficio para la evaluación de los programas de privatización.

manos privadas. Difiere de V_{pp} en que la valuación social incluye los beneficios para todos los actores económicos evaluados en precios sombra. Es decir, incluye los beneficios en términos de excedente de consumidor y de productor de la empresa.

El valor social bajo propiedad pública (V_{sg}) puede o no coincidir con el V_{sp} . En general dos son las razones por las que pueden diferir: i) el desempeño de la empresa bajo propiedad pública y privada puede ser diferente pues existen objetivos diversos; ii) como resultado de la privatización puede modificarse el entorno competitivo en que se desempeña la empresa. Esto último nos conduce a una complicación adicional. ¿Se debe valorar una empresa suponiendo que las condiciones de operación no se modificarán, o bien de acuerdo al nuevo entorno competitivo y funcionamiento interno?.

Para analizar la importancia de los multiplicadores sombra, supongamos una función de bienestar social en la que los argumentos son separables y donde además se asume que se tienen tres tipos de agentes homogéneos: gobierno, consumidores y firmas. Ello nos permite plantear la función como:

$$(8) \quad W=W(C, D, G)$$

donde los argumentos son respectivamente consumo, utilidades y gastos del gobierno. De esta forma, puede suponerse que el cambio de bienestar social es igual:

$$(9) \quad \delta W = \delta C + \delta D + \delta G$$

es decir, se supone que el cambio en el bienestar social es la suma de los cambios en el bienestar-ingresos de los agentes (donde podrían asignarse diversas ponderaciones a cada uno de estos elementos).

Cabe mencionar que una función de bienestar como la que se propone probablemente no sea la más adecuada. Se le puede criticar por varios aspectos, siendo en mi opinión los más relevantes:

- i) Obtener el cambio en bienestar como suma de ingresos públicos y privados más el cambio en excedente de consumidor no es lo óptimo. Se supone función de utilidad lineal respecto a cada uno de estos argumentos. Además, es una función de tipo utilitarista, es decir, importa solamente que el cambio en el bienestar agregado sea positivo, sin importar el efecto distributivo sobre
-

los grupos sociales que, por ejemplo, conforman el conjunto de los agregados.

- ii) El concepto de excedente de consumidor es una medida adecuada para medir el efecto del cambio de propiedad sobre los consumidores, en tanto captura el efecto sobre precios y cantidades que resulta de modificaciones en el entorno competitivo. Sin embargo, no es una medida adecuada de bienestar.

CAPITULO CUATRO. EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

I. CRISIS Y AJUSTE ECONOMICO.

4.1.1. Agotamiento de la expansión económica basada en el desequilibrio presupuestario estatal.

El modelo expansionista basado en un creciente gasto público derivó en una situación de inestabilidad monetaria y financiera. Esto fue particularmente evidente y grave en los casos de las economías latinoamericanas, que al inicio de la década de los ochenta, enfrentaron una aguda crisis que encontraba en el endeudamiento externo una primera explicación.

La experiencia de las décadas que siguieron a la posguerra, mostró un proceso de crecimiento generalizado en las economías de mercado, en las que la acción económica estatal adquirió el carácter de liderazgo. En las economías de bienestar, ello fue posible gracias a una acción redistribuidora de los recursos y generadora de cada vez mejores pisos sociales básicos. En los modelos de intervención directa, gracias a los impactos multiplicadores del gasto y a la labor de inducción al crecimiento generada por la acción productiva del Estado¹.

Sin embargo, factores diversos, como el descuido en el manejo presupuestario, desequilibrios de orden monetario y financiero, fallas en los mecanismos de financiamiento y problemas de competitividad y estrangulamiento externo propiciarían, en mayor o menor medida, la difusión de la idea de una necesidad de reforma económica y en particular, de la esfera de intervención estatal.

Estas ideas se generalizaron en el mundo desarrollado, a partir de los problemas de inestabilidad derivados de los choques de oferta en los setenta, y encontraron mayor resonancia debido a problemas de carácter productivo (como la pérdida de competitividad y el estancamiento de la productividad). Así, en los setentas tienen lugar grandes esfuerzos para el reordenamiento económico, cuyo caso extremo es el de Gran Bretaña, en donde además de la profundidad de las reformas, el programa se acompaña de una fuerte ofensiva de tipo ideológico-político contra la intervención estatal.

Latinoamérica no escapa a los problemas del mundo desarrollado, sin embargo, presenta elementos que llevan a situaciones extremas, como lo fue el caso mexicano. En estos países, la crisis fue agudizada por la magnitud que

1 Ver Ayala, José (90), capítulo 3.

alcanzaron dos desequilibrios fundamentales: el de sector externo y el de finanzas públicas. Dichos desequilibrios, sin embargo, fueron durante los años cincuenta y sesenta los pilares en que se sustentó el crecimiento económico. La mezcla de ideas provenientes de Keynes, Cepal y estructuralismo, alimentaron la política de industrialización, que consideraba que el carácter subdesarrollado de las economías hacía inevitable incurrir en tales desequilibrios.

La crisis de los ochenta se expresó como la imposibilidad, determinada por las condiciones del mercado internacional de capitales, para continuar con el financiamiento del crecimiento. La magnitud y generalización de la crisis impulsó la difusión de programas de ajuste, la mayoría inspirados (aunque con variantes) en aquellos de control de la demanda agregada (ajuste fiscal y externo), que habían sido aplicados hasta entonces sólo de manera aislada a algunas economías coyunturalmente.

Los programas de ajuste reconocen la existencia de relaciones entre el presupuesto público, balanza comercial y la brecha ahorro-inversión, a partir de la identidad macroeconómica básica. Si nos remontamos a los 30 años anteriores a la crisis, encontramos que particularmente en México, la existencia de la brecha ahorro-inversión (donde la inversión era mayor a la capacidad interna de ahorro) fue la expresión de un déficit comercial externo que crecía lentamente hasta antes de 1970, y de un déficit público de reducidas proporciones. Esta situación pudo perdurar en la medida en que los desequilibrios fueron relativamente reducidos, y encontraron una fuente de financiamiento en el ahorro externo (crédito externo e inversión extranjera directa)². En la medida que los desequilibrios fiscal y externo se acentuaron en los setenta, Latinoamérica encontró en los mercados financieros internacionales acceso a recursos.

El diagnóstico acerca de la crisis estipulaba que ésta era el resultado de un exceso de demanda agregada, cuyos efectos se expresaban en grandes déficit públicos, en comercio exterior y descontrol en el manejo de la oferta monetaria. La hipótesis sobre la que se basó el ajuste de la economía mexicana sostenía la existencia de un desorden de la demanda agregada, derivado del excesivo gasto público y del ingreso de recursos directos e indirectos producido por el auge petrolero. Es decir la demanda agregada desbordó las posibilidades del aparato productivo nacional, propiciando

2 Un análisis detallado de la importancia de las brechas externa y de ahorro-inversión en el proceso de industrialización para México puede consultarse en Villarreal, René (88a).

el surgimiento de presiones inflacionarias y agudizando el desequilibrio externo.

4.1.2. La lógica del ajuste fiscal y monetario.

Las políticas de estabilización de corte ortodoxo se han aplicado innumerables veces en prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos en diversos momentos históricos. La prevalescencia de los desequilibrios externo y fiscal, así como los constantes brotes inflacionarios han constituido la fuente que ha alimentado permanentemente la discusión en torno a la aplicación de dichas políticas.

Las medidas ortodoxas, aplicadas según su forma original y que fueron fuertemente difundidas por el Fondo Monetario Internacional a partir de los años cincuenta consideraban que el origen del fenómeno inflacionario se debía a factores puramente monetarios. La solución a los desequilibrios de una economía pasaba entonces por la supresión del déficit fiscal, la contracción monetaria y el ajuste de los precios a través de los mecanismos de mercado, incluyendo al sector externo.

Este enfoque prevaleció hasta mediados de los años setenta y aunque su validez general no ha sido cuestionada por la economía convencional, los nuevos hechos que ha enfrentado la economía mundial propiciaron el surgimiento de dos vertientes derivadas del mismo.

La primera de ellas se ha denominado enfoque estabilizador, y busca la reducción de costos y expectativas. Reconoce (y la experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas lo confirma) la existencia de mecanismos automáticos de ajuste que dan un carácter permanente al proceso inflacionario. Esto se da por la constante corrección de precios y salarios realizada por los agentes, quienes han desarrollado mecanismos institucionales y han adaptado sus expectativas para hacer frente a la inflación. Para combatir el problema se hace necesario promover la desindización gradual y programada de los precios clave de la economía: tipo de cambio, salario, precios públicos y tipo de interés. Se hace necesario además controlar el déficit a fin de dar un sustento real al programa, así como para generar expectativas favorables respecto a su éxito. En este caso la política monetaria no juega un papel central, lo que marca una diferencia sustancial respecto al espíritu original del monetarismo.

La segunda vertiente se refiere al enfoque monetario de balanza de pagos. Este parte de la hipótesis de una economía pequeña y completamente abierta. Supone que la oferta monetaria es determinada endógenamente. El crédito del Banco

Central al gobierno es función del déficit fiscal, el cual se supone bajo control. Finalmente el nivel de las reservas internacionales está determinado por los flujos comerciales y de capitales del país con el exterior. Así, en una economía en la que se producen bienes comerciables, los precios internos estarán determinados por los precios internacionales y el tipo de cambio. Los flujos de capital por su parte, se encontrarán influenciados por los tipos de interés, internos e internacionales. Entonces el manejo del tipo de interés tiene un impacto sobre las reservas internacionales, y con ello sobre la oferta monetaria³.

La evidencia latinoamericana muestra en los setentas, que una vez introducidas modificaciones estructurales en el funcionamiento de las economías, sobre todo una mayor apertura de estas al exterior, el primer enfoque fue reemplazado por el monetario de balanza de pagos. Esto por el hecho de que la segunda variante requiere para tener buenas posibilidades de éxito, que la economía se aproxime lo más posible al supuesto de economía abierta y bienes comerciables en el exterior.

De tal forma, ninguna de las dos principales variantes de la política de ajuste ortodoxo se da a un nivel puro. Mas bien parecen existir diversas combinaciones de ambas, y en algunos casos, una sucesión cronológica, en donde el primer enfoque busca la ruptura de las expectativas inflacionarias a través de choques abruptos o bien ajustes graduales, y es sucedido por el segundo, a través del cual se buscaría consolidar la estabilidad con base en los ajustes estructurales en el funcionamiento de la economía, sobre todo en lo que hace al sector externo, para lo cual suele recomendarse una etapa de estabilidad cambiaria (en una economía abierta con bienes comerciables, el tipo de cambio se convierte en el instrumento principal para el control inflacionario, bajo el supuesto de que los precios internos son formados por los precios internacionales a una paridad cambiaria determinada).

Una vez que la economía se encuentra en una situación de apertura y control de las expectativas inflacionarias, el manejo de la política monetaria se vuelve un asunto delicado. Desde el punto de vista teórico, dos parecen ser los principales efectos negativos de continuar la aplicación de una política de contracción monetaria.

-La contracción monetaria puede generar un aumento en la demanda de dinero, y con ello presiones alcistas sobre la tasa de interés. Así, puede incrementarse el ingreso de capitales del exterior, con lo que finalmente se incrementa la oferta monetaria.

3 Ver Foxley (88).

-Puede generarse un desplazamiento del consumo de bienes hacia los saldos monetarios, y con ello inducir una recesión debido a la menor demanda. Por este mecanismo, se reducen las importaciones y aumenta favorablemente el saldo comercial externo. Las reservas internacionales crecen, y por tanto la oferta monetaria aumenta.

Ambas situaciones conducen a la introducción de elementos recesivos, al igual que presiones inflacionarias. El esfuerzo por reducir el crecimiento de los precios por esta vía resulta estéril.

Las críticas que se han formulado más frecuentemente a los programas de ajuste ortodoxo se han referido principalmente a sus profundos efectos recesivos y los costos sociales que generan. Frecuentemente se menciona el desconocimiento de una falsa neutralidad sobre la distribución de los costos del ajuste sobre las distintas capas de la población.

Sabemos que la política concentra su atención sobre la contención de la demanda, el control monetario y la corrección de precios relativos. De esa forma, los primeros efectos se expresan en términos recesivos, caída del empleo, reducción salarial y desplome de la inversión. La magnitud de estos efectos dependerá de la gravedad de los desequilibrios que se quieren remediar, de la profundidad y dirección de las políticas aplicadas, y finalmente, de la respuesta del aparato productivo y de las organizaciones de la sociedad.

De esta forma, atendiendo a la coyuntura los primeros obstáculos al funcionamiento del programa de ajuste vienen dados, principalmente, por la resistencia de los grupos más afectados por el mismo, y por el desempeño inmediato de los principales indicadores macroeconómicos.

Sin embargo, existen al menos dos elementos referidos a la estructura de las economías modernas que constituyen severas trabas en el funcionamiento del programa y para los cuales la teoría no ha encontrado aún una solución. Ellos se refieren a dos hipótesis centrales: la flexibilidad de precios a la baja y las causas del proceso inflacionario.

Por lo que se refiere a la primera idea, la teoría convencional ha postulado que los precios de los bienes y los salarios son flexibles a la baja. Es decir, bajo el supuesto de mercados competitivos, la disminución de la demanda de los distintos tipos de bienes en los mercados particulares ocasionará una abundancia o sobreoferta de los mismos, lo que finalmente llevará a una disminución de su precio. Este argumento, propio de la teoría neoclásica y fundamento de la microeconomía es trasladado al ámbito macroeconómico. De esta forma, se argumenta que para la

economía en su conjunto, una política de contención de la demanda agregada tendría como efecto una reducción en el crecimiento de los precios.

La evidencia parece mostrar que este ajuste no ejerce un efecto inicial considerable sobre los precios. Más bien, lo que ocurre es que se ejerce un efecto recesivo sobre el conjunto de la economía, que se expresa en tasas de crecimiento del producto reducidas o incluso negativas. Frecuentemente sólo se produce un efecto desinflacionario en el mediano plazo, pero gracias a la disminución del nivel de empleo. Sin embargo no se trata de un efecto homogéneo sobre el conjunto de los mercados. La estructura de la economía puede determinar alteraciones en la estructura de precios relativos, que produce por consiguiente efectos diferenciados sobre los grupos sociales. Esto es resultado de los siguientes factores:

- En las economías modernas predomina el mecanismo de fijación de precios administrados, lo que significa que estos no son sensibles en el corto plazo a modificaciones en las condiciones de la demanda (excepto en los casos en que existen fuertes variaciones de la misma). Sería la situación de la industria, el sector público y el mercado laboral.
- Existen precios flexibles solo en los casos de actividades en pequeña escala, y en la producción de materias primas y alimentos.
- La inflexibilidad de precios es resultado de la existencia de razones estructurales e institucionales. Las estructurales se referirían a la estructura oligopólica de la industria, en tanto las institucionales a los convenios establecidos para la fijación de precios y salarios (por ejemplo, la fuerza e importancia de los sindicatos).

La segunda hipótesis se refiere a los determinantes de la inflación. Respecto a ésto se presentan nuevos factores como choques de oferta producidos por las fluctuaciones de los mercados petrolero y financiero a nivel mundial, lo cual implica que la inflación no es resultado en todos los casos de desordenes fiscales y monetarios, sino tiene que ver con alteraciones de parte de la oferta.

II. EMPRESA PUBLICA Y AJUSTE FISCAL.

4.2.1. Orígenes de la empresa pública en México.

La empresa pública se expande en México como resultado de la adopción de políticas intervencionistas en la

economía, que buscaban elevar el nivel de desarrollo, limitar el poder del capital extranjero y atender problemas económicos y sociales que se pensaba el mercado no podía resolver. El diagnóstico se basaba en los siguientes puntos:

i) Existía incapacidad del sector privado nacional para comandar el proceso de industrialización, principalmente por las limitaciones derivadas del bajo nivel de ingreso nacional.

ii) Se requerían amplios recursos para llevar a cabo algunos proyectos de inversión, como la creación de infraestructura y la provisión de energía.

iii) La política de sustitución de importaciones requería de un control de precios, lo cual motivó que se considerara a la empresa pública como un buen instrumento para ello.

La creación de empresas públicas no fue un proceso uniforme, teniendo al menos dos etapas. En la primera de ellas, que va desde el fin de la revolución hasta 1970, se crearon empresas de los sectores relacionados con la energía, comunicaciones, transportes, industria básica, comercio y agricultura, de acuerdo a los lineamientos que marcaba la constitución en referencia a la intervención del estado en la economía, y en concordancia al papel exigido a éste por el proceso de industrialización.

En una segunda etapa, que abarca los años setenta hasta 1982 se da una acelerada expansión del sector público, favorecida por la disponibilidad de crédito externo y por la explotación de los recursos petroleros. Sin embargo, el crecimiento del sector paraestatal no se dio con orden y bajo lineamientos claros. Como resultado de ello, el estado tomo bajo su tutela empresas que siendo creadas por el capital privado, habían entrado en dificultades financieras, con el objetivo de rescatar la planta productiva y evitar la pérdida de empleos⁴.

4.2.2. Importancia de la empresa pública.

a) Actividades principales de la empresa pública.

La empresa pública se expandió por diversos sectores de la economía. En general se concentró en actividades ligadas a la producción petrolera, en una amplia gama de productos intermedios no petroleros, en un conjunto extenso de bienes de consumo no durables y en la producción de bienes de capital.

⁴ Una descripción detallada por periodos acerca de la formación del sector paraestatal se encuentra en Ayala (88).

De esta manera, la empresa pública ubicada en 8 ramas productivas explicaba más del 80% de la producción paraestatal. Estas ramas son: azúcar y alimentos (en particular marítimos), petróleo (extracción y refinación), petroquímica básica, fertilizantes, metales básicos (hierro y acero), industria automotriz, transporte (aéreo, marítimo y ferroviario) y materiales y equipo⁵, habiéndose logrado además la creación de nuevos productos y nuevos mercados⁶.

b) Inversión.

La empresa pública se caracteriza por ser intensiva en capital, lo cual se muestra a partir del hecho de que su inversión respecto al producto generado es mayor a la del conjunto de la economía. Además se caracterizó por fluctuaciones como porcentaje del PIB. Así, de representar 4.6% del PIB en 1970, pasó hasta cerca de 8% en 1981, y se redujo a 3.5% en 1987. En el total de la inversión, contribuía con aproximadamente el 40% en la década de los setenta, aunque hay que considerar que más de la mitad de ésta se enfocaba al sector petrolero. Los factores que explican el auge de la inversión en esa década son dos: i) el crecimiento del número de empresas públicas, muchas de ellas adquiridas al sector privado debido a problemas de rentabilidad, y ii) el auge petrolero con sus efectos sobre las finanzas públicas y la expansión de la economía⁷.

c) Comercio exterior.

Entre las décadas de los setenta y los ochenta, la balanza comercial de la empresa pública revirtió el déficit que tenía, para generar un superávit comercial de más de 5% del PIB en el periodo 1982-1988. Sin embargo, esto se debe primordialmente a dos elementos exógenos: i) el súbito incremento de las actividades petroleras de exportación, y ii) la caída en las importaciones inducida por las restricciones externas después de 1982⁸.

d) Empleo.

La empresa pública se desempeñó como un mecanismo de absorción de empleo, lo cual se muestra con el hecho de que éste creció más rápido que el empleo global de la economía.

5 World Bank (89); p. 7. Ver Casar y Peres (88) pags. 32-42.
6 Por ejemplo, Rey habla de la introducción de 37 nuevos productos introducidos entre 1945 y 1981, donde la mayoría de ellos eran insumos necesarios para otros procesos productivos. Ver Rey (84) p.51.

7 Véase Casar y Peres (88) pags.90-93 y World Bank (89), p.9.

8 Ver Casar y Peres (88) pags.100-105; World Bank (89) p. 10.

Además, dentro del empleo total del sector público, el empleo en el sector paraestatal representó más del 20%.

Sin embargo, los resultados en términos de eficiencia de la empresa no fueron los óptimos, debido a: i) ineffectividad de los procedimientos gerenciales aplicados en la empresa pública; ii) rotación excesiva de los gerentes de las empresas, lo que generó excesivos costos de aprendizaje en el manejo, búsqueda de rentas y subordinación del funcionamiento de la empresa a objetivos políticos o personales de coyuntura; iii) excesiva contratación de personal, ligada a los intereses de los sindicatos por mantener o mejorar sus cuotas de poder; iv) ineffectividad de los mecanismos de supervisión de la sociedad y los órganos políticos sobre los recursos públicos⁹.

Lo anterior significó que los salarios no estaban determinados fundamentalmente por la productividad o la situación financiera de la empresa, sino que respondían a la situación financiera del Estado. Por tal razón desde 1982, a medida que las restricciones financieras fueron mayores, los empleados públicos sufrieron un deterioro salarial superior a aquellos ubicados en otras áreas de la economía¹⁰.

4.2.3. Desempeño de la empresa pública y efecto fiscal.

La empresa pública se utilizó durante largo tiempo para objetivos que la alejaron de la eficiencia económica, como son: i) estabilidad de precios, ii) amortiguación del ciclo económico, iii) expansión del empleo, iv) distribución del ingreso, v) garantizar el abasto, vi) impulsar la creación y ampliación de la planta industrial, y vii) compensar la debilidad del sector privado como promotor del desarrollo y el crecimiento.

a) Desempeño financiero y económico.

En un trabajo elaborado para el Banco Mundial¹¹ se establecen algunas medidas del desempeño financiero y se aplican para una muestra de empresas públicas mexicanas en los años ochenta. La primera medida consiste en una relación entre pasivos de corto plazo sobre activos y nos permite medir la solvencia en el corto plazo. La mayor parte de las empresas de la muestra mostraron solvencia por éste método.

9 Casar y Peres (88) abordan la discusión de las posturas de los grupos de la sociedad ante la participación del Estado. Ver caps. 4 y 5.

10 World Bank (89) p.11.

11 World Bank (88) p.16.

El segundo método se define por la tasa que relaciona la deuda de la firma con el total de activos, lo cual indica el porcentaje de la operación de la empresa financiado por sus acreedores; para una empresa dicha tasa deberá ser no mayor a 50%. Los resultados del análisis indican que la relación anterior era menor de 50% para la empresa privada, mientras que las empresas públicas de la muestra excedían dicha medida que, sin embargo, presentaba una tendencia decreciente desde mediados de la década pasada, gracias a la política de absorción de deuda por parte del Gobierno Federal.

Finalmente, la tasa de utilidades sobre ventas permite medir la rentabilidad de la empresa. Esta fue negativa durante los años setenta y la primera mitad de los ochenta. Diversas medidas tomadas para dar mayor autonomía a las empresas, y las restricciones fiscales que afrontó el gobierno, obligaron a que las empresas buscaran una mejoría en dicho indicador¹².

Varias son las razones que explican el pobre desempeño financiero del sector paraestatal: i) las empresas suelen perseguir objetivos no comerciales, ii) los mecanismos de gestión no son los óptimos para la minimización de costos (como se verá más adelante en los resultados del ejercicio econométrico), iii) las empresas se ubican en actividades que por se suelen tener bajas tasas de rentabilidad, y iv) existen una serie de controles de precios, que debilitan la capacidad de las empresas para obtener ingresos propios.

El desempeño económico difiere del desempeño financiero, en tanto se consideran aspectos relacionados al funcionamiento de la empresa que exceden el marco estrictamente contable¹³. La productividad del trabajo puede considerarse como uno de los principales indicadores de

12 El análisis de Banco Mundial además lleva a cabo una comparación del desempeño financiero en los periodos 1970-1982 y 1982-1988. La primera conclusión que se obtiene es que mejoró la estabilidad financiera (medida como obligaciones de corto plazo sobre activos). Además, la brecha financiera se redujo (efectivo generado menos transferencias del gobierno).

La segunda conclusión es que la reforma ocurrida entre 1983-1988 permitió mejorar la tasa de retorno de las empresas, medida como utilidad bruta antes de pago de intereses. Sin embargo, las deudas acumuladas del periodo anterior constituyeron una carga financiera que determinaba que las empresas tuvieran, en su mayoría, pérdidas netas o utilidades netas mínimas. Este resultado lo pude verificar con la información a la que tuve acceso de las empresas privatizadas entre 1989 y 1990.

13 Una de las mayores dificultades para la comparación del desempeño de empresas y para la agregación de las mismas es

desempeño económico. Esta se redujo en la etapa 1979-1982 en promedio de -4% anual, probablemente como consecuencia de los desórdenes en el manejo del sector público producidos por el auge petrolero. Entre 1983-1988 esta tendencia se revirtió, y la productividad del trabajo creció en 6% anual¹⁴.

b) Contribución al deterioro financiero del sector público.

Las finanzas públicas mostraron un deterioro desde inicios de los años setenta, debido al rápido crecimiento del gasto y a la incapacidad del gobierno para aumentar sus ingresos de una manera permanente (es decir, independientemente del endeudamiento y de la evolución del mercado petrolero). El déficit financiero del sector público, medido como NFSP (explicado en el capítulo anterior) aumentó de 3% del PIB en 1971, hasta 17% en 1982, y posteriormente fluctuó alrededor del 13%, agravándose en años como 1986 donde el país sufrió un choque debido a la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional¹⁵.

El déficit financiero de la empresa pública creció de 1% del PIB en 1970 a 6% en 1981; es decir, no puede negarse la incidencia que el sector paraestatal tuvo como uno de los causantes del deterioro de las finanzas públicas¹⁶.

La carga fiscal representada por la empresa pública puede verse por varios frentes. En primer lugar, en relación al pago de impuestos, las empresas públicas, principalmente aquellas dedicadas a prestar un servicio público o de carácter social (como Conasupo) no estaban obligadas a pagar

la deficiente calidad de la información. La evaluación del desempeño económico es solamente una aproximación debido a los problemas de adaptar conceptos contables para ser utilizados como conceptos económicos. A ello contribuye el desorden y las significativas diferencias en los sistemas contables que caracterizan a las empresas públicas.

14 World Bank (88) p.18-19.

15 Es conveniente resaltar que esta situación no fue exclusiva de México. Balassa y otros plantean la hipótesis de la existencia de una fuerte correlación entre expansión de los déficit públicos en la mayor parte de los países de América Latina y crecimiento de la deuda externa en los setenta, acompañado de expansión de la empresa pública. Ver Balassa et al (86) cap.4.

16 World Bank (88) p.20-21. Como consecuencia del ajuste observado desde 1983, a partir de 1984 las empresas tuvieron un superávit financiero de alrededor de 1% del PIB. Para un análisis más amplio de la evolución de las finanzas públicas y su relación con el sector paraestatal, véase Cuadernos de Renovación Nacional (88), vols.IV, V y VI.

impuestos, a pesar de que para empresas como Pemex existían una serie de impuestos especiales como aquellos por producción, extracción y servicios (como resultado, Pemex ha contribuido con más de 25% de los ingresos tributarios del sector paraestatal desde mediados de la década pasada). Sin embargo, en general se considera que las posibilidades de gravar a la empresa pública eran mayores de lo que en realidad se obtenía.

En segundo lugar, consideremos las transferencias del Gobierno Federal. Estas se clasifican como estatutarias y no estatutarias. Las primeras son recibidas por organismos de servicio público principalmente del sector salud; las segundas incluyen: i) transferencias corrientes para cubrir déficit operacionales debido al control de precios sobre la empresa, ii) transferencias de capital destinadas a acrecentar el capital social de la empresa, iii) subsidios para el pago de obligaciones (como servicio de la deuda de la empresa), y iv) Acuerdos de Reestructuración Financiera (asunción de pasivos de la empresa por parte del Gobierno Federal)¹⁷. Es decir, las transferencias no estatutarias son el resultado de un deficiente desempeño financiero y/o económico de las empresas¹⁸.

En tercer lugar, debe considerarse el uso de la fijación de precios públicos como mecanismo de estabilidad macroeconómica. Con ello, el gobierno limitó los recursos que las empresas obtenían por su operación y las llevó a una precaria situación financiera, derivando en sobreendeudamiento y en dependencia de recursos federales para su capitalización¹⁹.

4.2.4. Reforma de la empresa pública, 1983-1988.

a) Objetivos e instrumentos de la reforma.

La reforma del sector paraestatal abarca, de manera general, dos tipos de políticas. La primera de ellas, estuvo destinada a la redefinición de la cobertura del sector paraestatal, y para ello se utilizaron cuatro mecanismos: venta, fusión, transferencia y cierre. La segunda es una política de alcance global, que en esos años se denominó

17 Ver Cuadernos... (88), vol. IV, pags. 58-66.

18 World Bank (89) p. 24. Los resultados reportados indican que los tres primeros tipos de transferencias crecieron de 2% del PIB a mediados de los setenta a 4% en 1988. El mecanismo de asunción de pasivos fue creado en 1986 como parte del proyecto de saneamiento financiero de las empresas públicas (necesario para la desincorporación de un gran número de ellas).

19 Ver Cuadernos... (88), vol. VI, pags. 53-60.

reconversión industrial, encaminada a generar un entorno competitivo en la economía, y que pretendía mejorar la eficiencia de las empresas públicas.

Los objetivos de la reforma de las empresas públicas en el periodo fueron: i) mejorar la eficiencia de las empresas, ii) reducir la carga sobre finanzas públicas, iii) redimensionar el sector paraestatal, así como las dimensiones de las empresas mismas, y iv) abrir nuevos espacios a la inversión privada. Los instrumentos utilizados fueron de diverso tipo: liberalización de los mercados, cambios en el marco legal e institucional de la empresa pública, reducción de las distorsiones de precios públicos y privados, reestructuración financiera de los organismos y los ya mencionados mecanismos de desincorporación²⁰.

La reforma inició con una reclasificación de las empresas, sus objetivos y su viabilidad económica. De esta forma fueron divididas entre estratégicas y no estratégicas, con objetivos comerciales o no comerciales, y entre viables y no viables. Ello ha permitido establecer los criterios y mecanismos de desincorporación.

b) Reformas institucionales y legales.

El gobierno llevó a cabo importantes reformas legales destinadas a adecuar el marco de funcionamiento de la empresa pública a los objetivos de reestructuración. Fueron dos los cambios introducidos. El primero de ellos, un paquete de reformas constitucionales (a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución) en el cual se definió los sectores estratégicos y prioritarios de la economía, a los cuales debía atender con especial atención el Estado. El segundo paquete de reformas lo constituyó la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) en 1986.

Mediante estas reformas, se pretendió lograr una estructura institucional y gerencial óptima con las siguientes características: i) claridad en objetivos, ii) autonomía en el control de recursos y iii) clara demarcación de las responsabilidades de los organismos federales encargados de la supervisión del desempeño de las empresas.

Con la LFEP se crearon consejos encabezados por el secretario del ramo al cual estaba adscrita la empresa. El consejo estaba compuesto por entre 5 y 15 miembros, provenientes de secretarías relacionadas al gabinete económico (SHCP y SPP) y un comisario de la Secretaría de la Contraloría. El consejo tiene la facultad de establecer la política de desarrollo de la empresa, en aspectos como producción, precios e investigación, acorde a los programas sectoriales. También tiene la facultad de aprobar o

20 Véase Cuadernos... (88) vol. IV, cap. 2.

modificar presupuestos, programas de inversión nacional o extranjera, revisar auditorías, fijar salarios del nivel gerencial, etc²¹.

Las medidas anteriores buscaban revertir las diferencias más significativas en el funcionamiento de empresas públicas y privadas, a saber:

- i) Mayor rotación del personal de dirección y gerencia en las empresas públicas. El estudio de Banco Mundial citado señala que de una muestra de 80 empresas públicas, se había encontrado que 50 de ellas habían tenido cambios recientes a nivel gerencial. De estas 50 empresas, en 44% el personal contratado no tenía experiencia en la actividad o ramo de la empresa, 33% no tenía experiencia administrativa previa y solo 16% tenía experiencia administrativa en otros campos²².
- ii) Diferencias en controles, normas y estructura de incentivos. De acuerdo a modelos de agencia-principal, cuando existen los incentivos correctos para una empresa privada, el comportamiento del agente es tal que decide de la adquisición de insumos y de planes de producción que maximizan la utilidad del principal. En el caso de las empresas públicas, los controles y normas obstruyen la labor del agente. Si existen controles tales que obligan a la empresa a solicitar permisos de adquisición de insumos, por ejemplo, se dificulta el logro de la eficiencia. Por otro lado, si existen problemas de incentivos, se presenta la búsqueda de la renta.

c) Ajuste financiero.

El ajuste financiero fue facilitado por las adecuaciones legales al funcionamiento de las empresas. El principal instrumento fue el programa de Acuerdos para la Absorción de Pasivos y Cambio Estructural. A la vez que el gobierno federal asumía deuda de la empresa en cuestión, se permitía a ésta liberar precios para mejorar su capacidad para obtener recursos propios.

Similarmente, se establecieron Acuerdos de Déficit-Superávit, a través de los cuales se fijaba tope máximo a los déficit de las empresas como una medida de control presupuestal. Su verificación se llevaba a cabo trimestralmente, a fin de ajustar la situación financiera de la empresa al entorno inflacionario²³.

21 Ver SECOGEF (86). Cuadernos... (88) vol. IV, pags. 34-46.

22 World Bank (89) p. 33.

23 Ver Cuadernos... (88) pags. 98-108.

d) Liberalización de mercados.

La liberalización no sólo comprende precios, sino además el retiro de obstáculos que impiden el funcionamiento competitivo de los mercados. A nivel de empresa pública, los programas de liberalización más relevantes se presentaron en la siderurgia, producción de azúcar, telecomunicaciones, petroquímicos y en las empresas del grupo Conasupo.

La industria del acero inició la liberalización como paso previo a su privatización. Ello consistió en la eliminación de restricciones para la fijación de precios. El control que en estos existía y que fue utilizado para el impulso de otras industrias a través de abaratarles costos, generó retraso tecnológico, descapitalización, baja calidad y falta de competitividad. Además, se establecieron programas de ajuste estructural en las empresas siderúrgicas a fin de hacerlas viables y productivas.

La industria azucarera se caracterizó por las excesivas regulaciones sobre precios y sobre el comercio, lo que generó fragilidad financiera y un fuerte rezago en inversiones. Azúcar S.A. funcionaba como una controladora del sector; era la intermediara entre productores y el mercado exterior, y los exportadores independientes debían pagar un impuesto de 50%. Desde 1989 se liberaron estas restricciones, permitiéndose la libre importación de productos y se eliminaron los controles de Azúcar S.A. a la comercialización.

En telecomunicaciones, previo a la privatización de Telmex ya se habían implementado medidas destinadas a permitir la participación de particulares en algunos servicios (como por ejemplo la telefonía celular). En transportes, se iniciaron políticas de cambio estructural en ferrocarriles, a fin de disminuir los costos de transporte.

Para petroquímicos, el primer paso fue la reclasificación de los mismos para permitir la participación de inversionistas privados y facilitar la integración vertical de algunos procesos productivos que es necesaria para el logro de la eficiencia.

CONCLUSIONES

En el trabajo que se presenta se han abordado diversas cuestiones relacionadas con la privatización. Varios son los comentarios, más que conclusiones, que pueden hacerse.

La privatización aparece como un fenómeno político, ideológico y económico, de dimensiones prácticamente universales. En el ámbito económico se presenta a partir de la crítica, justificada en la mayoría de las veces, a los problemas de eficiencia y a las contradicciones entre objetivos y mecanismos propios de la empresa pública. En sus dimensiones política e ideológica, la privatización va acompañada de una crítica generalizada a la intervención estatal.

Sin dejar de reconocer la validez de las críticas, hemos de decir que con frecuencia imperan los argumentos ideológicos y políticos. Así, se atribuye a toda ingerencia estatal ineficiencia y efectos distorsionadores per se. El problema no debería plantearse en términos de si el Estado debe participar o no en la economía, sino reconocer que es necesaria su presencia y detectar las áreas en las cuales el accionar de los agentes privados es insuficiente para garantizar el bienestar.

A decir de James Tobin¹, lo que él denomina la ideología exuberante ha exagerado en tres aspectos sus bondades. Primero, con frecuencia se ha olvidado de la diferencia que existe entre optimalidad en el sentido de Pareto y justicia distributiva, con lo cual los economistas se olvidan de los efectos perversos que la eficiencia del libre mercado puede provocar.

Segundo, se arguye que es suficiente que los individuos sean maximizadores y cuenten con información local para alcanzar el óptimo social. Sin embargo, es bien sabido la existencia de problemas como los mercados incompletos o la información incompleta y/o asimétrica, que impiden se alcance ese resultado. La empresa pública es por sí misma una de las soluciones, imperfecta si se quiere, al problema de bienes públicos en ausencia de información sobre las preferencias de los agentes. El problema de información se ejemplifica también con el caso del libre comercio. Es posible probar que una situación de libre comercio es potencialmente Pareto superior a una situación de autarquía, sin embargo, en el proceso de reforma hay perdedores y ganadores. El problema, no resuelto en la práctica, consiste en el establecimiento de mecanismos multilateralmente compatibles con los incentivos de los agentes para lograr que los ganadores compensen a los perdedores.

1 Tobin (92), p.39.

Tercero, el buen funcionamiento de la teoría requiere de la no existencia de poderes monopólicos en los mercados. A esta complicación agregaríamos la existencia de externalidades negativas. Ambos fenómenos, requieren de una intervención selectiva del Estado en materia de regulación de la competencia y del medio ambiente.

En el trabajo se presentaron algunas implicaciones macroeconómicas de la privatización. Creo que durante buen tiempo se consideró que la principal virtud de ésta radicaba en el auxilio que podía prestar al saneamiento financiero del sector público. Sin embargo, recientemente se empiezan a considerar otros efectos.

La privatización se ve ahora como un factor de apoyo a la sustentabilidad de la política fiscal a través de argumentos intertemporales. Es decir, el ahorro en transferencias al sector paraestatal (más que los recursos obtenidos de la venta) puede tener un efecto sobre las decisiones de los agentes en el presente. Con esto, cierta combinación de políticas puede producir el resultado (sorprendente para los modelos IS-LM convencionales) de que una reducción en el gasto público pueda ser expansionaria en el producto.

El mecanismo de funcionamiento es el siguiente. Inspirado en la idea de Barro de equivalencia Ricardiana, según la cual bajo ciertas condiciones la deuda pública no forma parte de la riqueza neta de los agentes, se sabe que el acervo acumulado de deuda pública deberá ser igual a la suma descontada a valor presente de superávit fiscal futuros. Es decir, la deuda presente se deberá pagar con ajuste fiscal (impuestos). Se supone que los agentes llevan a cabo sus decisiones de ahorro, consumo e inversión tomando en cuenta el desempeño futuro de las finanzas públicas (entre otras variables). Si la privatización permite la reducción de las transferencias y el gasto, los agentes pueden percibir en el futuro una menor carga impositiva, con lo cual pueden incrementar su gasto.

Otro argumento intertemporal que parece ser relevante en el caso de México está relacionado con la credibilidad de las políticas fiscal y monetaria. La privatización, junto con otras señales, mejora la credibilidad de las políticas. Los agentes perciben como serios los intentos de reforma, y pueden considerar como poco probables las políticas populistas y la inestabilidad monetaria.

ANEXO. ESTIMACION DE LA FUNCION DE COSTOS MINIMOS DE EMPRESAS PRIVATIZADAS EN MEXICO¹.

I. Planteamiento del problema.

En este ejercicio econométrico se pretende hacer una comparación de los costos observados y los óptimos estimados para una muestra de empresas públicas que fueron privatizadas durante 1989 y 1990 en México.

Para ello, se construyó una función de producción de tipo Cobb-Douglas con tres factores, trabajo, capital y materias primas, sin hacer ninguna suposición a priori sobre los rendimientos de escala de la función.

La base del modelo, además de suponer una función de producción específica, radica en suponer un comportamiento minimizador de costos de la empresa pública. Este supuesto puede ser criticable pues, como se sabe, la empresa pública tiene objetivos que difieren de aquellos en una empresa privada. Así, por ejemplo, el objetivo del gobierno de maximizar empleo como medida redistributiva del ingreso suele interferir con el funcionamiento eficiente de las empresas del sector público.

Sin embargo, creo que el supuesto minimizador de costos puede aplicarse a la muestra que analizo. Dado que se trata de empresas privatizadas y a que en la gran mayoría de ellas se tuvo una fase de reestructuración previa a su venta, puede pensarse que al momento en que pasaron a manos privadas se habían llevado a cabo reformas tendientes a hacerlas eficientes.

Este trabajo es de alcance limitado, pues lo ideal sería llevar a cabo un seguimiento en el tiempo de la muestra, para verificar si de acuerdo al modelo que utilizo, puede demostrarse la existencia de reestructuración interna en el periodo 1982-1988. Sin embargo, existen limitaciones prácticas, principalmente derivadas de la poca confiabilidad e incluso carencia de información. Para la gran mayoría de las empresas de la muestra no se tiene información, o ésta es de carácter agregado. De hecho, en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, solamente se conservan los estados financieros (balance general y estado de resultados) de las empresas hasta los últimos 5 años. La cuenta de producción, que es de donde se extraen los datos de gasto en remuneraciones y en adquisiciones de bienes y servicios, solamente existe para unas cuantas empresas.

¹ Este trabajo no habría podido realizarse sin las facilidades otorgadas para la obtención de la información por el Lic. Javier Casas Guzmán, Subsecretario de la Unidad de Comisarios de la SECOGEEF.

Una segunda fuente de limitaciones es el suponer homogeneidad de las empresas. He construido la función de producción agregada, sin dividir las empresas por su tamaño, tipo de producto o estructura de mercado en que se desempeñan. La justificación a esto es que el partir la muestra en grupos de empresas, para estimar una función de producción para cada grupo, genera problemas de grados de libertad, y puede conducir a estimaciones erróneas. Como un primer ejercicio, he preferido llevar a cabo la estimación agregada, esperando contar con mayor información para posteriormente hacer estimaciones por categorías de empresas.

Los datos para construir el modelo se obtuvieron directamente de los libros blancos de cada una de las empresas privatizadas. En cada libro blanco se consigna de manera detallada la información relevante de la privatización de las empresas. Se tomaron los estados financieros y la cuenta de producción más recientes antes de la transferencia. Así, para las empresas privatizadas en 1989, los datos utilizados correspondían a 1988 y 1987, y para las empresas privatizadas en 1990 se tomaron datos de 1989 y 1988. Todos los precios fueron transformados a precios de un mismo año (1990).

II. Marco teórico.

El objetivo es estimar los requerimientos eficientes de insumos (trabajo, capital y materias primas), y con ello los costos mínimos, para una muestra de 50 empresas públicas privatizadas. Para ello, suponemos homogeneidad de la muestra y comportamiento optimizador. Estos supuestos garantizan la existencia de la función de producción agregada. Los anteriores supuestos nos permiten hacer abstracción de los problemas derivados de la diversidad de procesos productivos, de la existencia de diversas clases de trabajo, de las diferentes calidades de capital y de las distintas materias primas utilizadas.

Suponemos que cada una de las empresas de la muestra tiene una función de producción de tipo Cobb-Douglas:

$$(1) \quad X = AK^{\alpha}L^{\beta}R^{\delta}$$

donde: X = producto
 A = constante de la función
 K = valor del capital
 L = número de trabajadores empleados
 R = valor de las materias primas

y la estimación se realiza sobre la ecuación:

$$(1') \quad \ln X = \ln A + \hat{A} \ln K + \hat{B} \ln L + \hat{S} \ln R$$

obteniendo los estimados $\ln A^*$, \hat{A}^* , \hat{B}^* y \hat{S}^* , que son utilizados para la construcción de la función de costos.

El suponer conducta minimizadora de costos permite expresar la función de costos como:

$$(2) \quad C = B(P_K)^a (P_L)^b (P_R)^d X^{1/S}$$

$$\text{con:} \quad B = S(A \hat{A}^a \hat{B}^b \hat{S}^d)^{-1/S}$$

$$S = \hat{A} + \hat{B} + \hat{S}$$

donde P_K , P_L y P_R son los precios del capital, del trabajo y de las materias primas respectivamente, y:

$$a = \hat{A}/S$$

$$b = \hat{B}/S$$

$$d = \hat{S}/S$$

y se cumple que $a+b+d=1$, es decir, la función de costos es homogénea de grado 1 en precios de los insumos.

Si la función de costos cumple con ciertas condiciones de regularidad y diferenciabilidad respecto a los precios de los insumos, aplicando el Lema de Shepard se obtienen las funciones de requerimientos eficientes de factores como:

$$(3) \quad C_{P_j} = V_j \quad j = K, L, R$$

donde C_{P_j} es la derivada parcial de la función de costos respecto al precio del factor j -ésimo, y representa la cantidad de insumo necesaria para producir X al mínimo costo. Entonces los requerimientos mínimos serán:

$$(4) \quad C_{P_K} = aB(P_K)^{a-1} (P_L)^b (P_R)^d X^{1/S} = K$$

$$(5) \quad C_{P_L} = bB(P_K)^a (P_L)^{b-1} (P_R)^d X^{1/S} = L$$

$$(6) \quad C_{P_R} = dB(P_K)^a (P_L)^b (P_R)^{d-1} X^{1/S} = R$$

pero siendo $a+b+d=1$, es decir $b=1-a-d$ y sustituyendo en (4), (5) y (6) podemos simplificar:

$$(4') \quad K = aB(P_{K1})^{a-1} (P_{R1})^d X^{1/S}$$

$$(5') \quad L = bB(P_{K1})^a (P_{R1})^d X^{1/S}$$

$$(6') \quad R = dB(P_{K1})^a (P_{R1})^{d-1} X^{1/S}$$

$$\text{donde:} \quad P_{K1} = P_K/P_L, \quad P_{R1} = P_R/P_L$$

Supondremos en nuestra estimación, que:

$$(7) \quad \begin{aligned} P_R &= 1 \\ P_L &= \text{salarios pagados/número de trabajadores} \\ &= \text{salario promedio pagado por la empresa} \\ P_K &= (X - LP_L - RP_R)/K = \text{tasa de rentabilidad del} \\ &\quad \text{capital} \end{aligned}$$

Sustituyendo (7) en (4'), (5') y (6') se obtienen las demandas óptimas de insumos, es decir, las minimizadoras de costo para la empresa, K^* , L^* y R^* .

Podemos tener una medida del ahorro potencial de cada insumo, si dividimos las demandas efectivamente utilizadas sobre las cantidades eficientes:

$$(8) \quad \begin{aligned} K_w &= K/K^* \\ L_w &= L/L^* \\ R_w &= R/R^* \end{aligned}$$

si además multiplicamos (7) por las elasticidades-producto agregadas estimadas y sumamos, obtenemos una medida de la pérdida en producción debida a diferencias en tasas marginales de sustitución técnica entre industrias:

$$(9) \quad T = A^* K_w + B^* L_w + S^* R_w$$

Además, calculadas las demandas óptimas de insumos, se puede estimar la diferencia porcentual entre las cantidades observadas y las eficientes, y multiplicando por la elasticidad producto agregada se obtiene la contribución de cada insumo al producto potencial. Sumando las contribuciones se obtiene una aproximación al producto potencial.

III. Estimación y resultados.

Se llevaron a cabo 2 estimaciones, utilizando el método de mínimos cuadrados ordinarios. En la primera de ellas se corrió la regresión completa, resultando poco significativo el capital. Por tal razón, se estimó una segunda regresión en donde se suprimió al capital:

$$(10) \quad X = AL\beta_R \bar{S}$$

$$(11) \quad \ln X = \ln A + \beta_1 \ln L + \beta_2 \ln R$$

Los resultados de las estimaciones se resumen de la siguiente manera:

i) Para la primera estimación, no se rechazó la hipótesis nula de $B_2=0$. Se rechazó en cambio para B_1 , B_3 y B_4 . El estadístico Durbin-Watson rechaza autocorrelación (aspecto

por demás lógico, pues se trata de observaciones en corte transversal y no en series de tiempo). La prueba de Breusch-Pagan indica que no se puede rechazar homoscedasticidad. La prueba Bera-Jarque no rechaza normalidad de los residuos. Finalmente, el estadístico de Theil indica la existencia de cierto grado de multicolinealidad imperfecta, que sin embargo no parece ser demasiado importante dado que los estadísticos t resultan ser significativos, y la R^2 no es excesivamente elevada.

Regresion I			
	Estimado	Error estándar	t estimada
b_1	2.409947	0.512457	4.7027
b_2	0.023436	0.052376	0.4474
b_3	0.478219	0.104621	4.5709
b_4	0.476890	0.070022	6.8105
Observaciones	50	Varianza	0.1662233
G. de libertad	46	Varianza (maxver)	0.152925
R^2	0.845427	R^2 ajustada	0.835347
Matriz de varianza y covarianza			
0.262613	-0.00518	-0.02196	-0.00717
-0.00518	0.002743	-0.00105	-0.0017
-0.02196	-0.00105	0.01094	-0.00367
-0.00717	-0.0017	-0.00367	0.004903
Durbin-Watson	2.047248	Breusch-Pagan	64.89715
Bera-Jarque	3.692404	Theil	0.648684

ii) Para la segunda estimación, que no incluye el insumo capital, se rechazó la hipótesis de no significancia de los parámetros de la regresión. Al igual que en la primera, se rechaza autocorrelación de primer orden. Los estadísticos Breusch-Pagan y Bera-Jarque se reducen, lo cual refuerza la idea de rechazo de heteroscedasticidad y no-normalidad de residuos. Finalmente, el estadístico de Theil se reduce respecto a la primera estimación, lo cual acompañado del hecho de que las t estimadas crecieron y R^2 se redujo,

permiten afirmar que el problema de multicolinealidad descendió como resultado de la exclusión de una de las variables explicativas.

Regresion II			
	Estimado	Error estándar	t estimada
$b_1 = \ln A$	2.45416	0.498545	9.874006
$b_2 = \beta$	0.487178	0.10181	4.785176
$b_3 = \delta$	0.491401	0.061529	7.986529
Observaciones	50	Varianza	0.163395
G. de libertad	47	Varianza (maxver)	0.153591
R^2	0.844755	R^2 ajustada	0.838148
Matriz de varianza y covarianza			
	0.248548	-0.02353	-0.0102
	-0.02353	0.010365	-0.00424
	-0.0102	-0.00424	0.00378
Durbin-Watson	2.055079	Breusch-Pagan	62.67812
Bera-Jarque	3.548724	Theil	0.558434

iii) Finalmente, debe decirse que no se rechazó la hipótesis nula $\beta + \delta = 1$, es decir, rendimientos constantes de escala, siendo el estadístico estimado para tal efecto $t = -0.2846$.

IV. Construcción de la función de costos mínimos.

Como ya se dijo, se rechazó que el capital fuera un insumo relevante en la función de producción. Ello llevó a construir la función de costos mínimos a partir de la regresión 2. El resultado de correr el modelo con la ecuación (11) fue:

$$(12) \quad \ln X^e = 2.45416 + 0.487178 \ln L + 0.491401 \ln R$$

es decir,

$$(13) \quad X^e = 11.63(L^{0.487}R^{0.491})$$

Utilizando las propiedades de esta función, se sabe la función de costos es:

$$(14) \quad C(P,X) = 0.16287P_1^{0.4978}P_R^{0.5021}X^{1.0218}$$

De aquí obtenemos, utilizando el Lema de Shepard, las demandas óptimas (minimizadoras de costo) de insumos. Dado que no se rechazó la hipótesis de rendimientos constantes de escala, esto es $\beta+\delta=1$, las demandas pueden escribirse como:

$$(15) \quad L^* = 0.081182(P_{R1})^{0.4914}X^{1.0218}$$

$$(16) \quad R^* = 0.081791(P_{R1})^{0.5086}X^{1.0218}$$

donde como se recordará, $P_{R1}=P_R/P_1$.

Se diseñaron dos escenarios. En el primero de ellos, se evaluaron los costos a partir de suponer que $P_{R1}=1/P_{1e}$, donde P_{1e} es el salario promedio por empresa. En el segundo escenario, se supuso $P_{R1}=1/P_1'$, donde P_1' es el salario promedio de la muestra. Los resultados se presentan en los cuadros que siguen.

Empresas publicas privatizadas.
Costos de produccion observados.
(Millones de pesos de 1990).

	Costo observado	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios	salario medio
1	3914.0	64	478.6	3435.4	7.5
2	37853.2	1126	9821.0	28032.2	8.7
3	75420.6	1011	11887.9	63532.7	11.8
4	21993.7	512	1905.5	20088.1	3.7
5	37472.8	490	7118.7	30354.0	14.5
6	16582.8	479	3273.3	13309.5	6.8
7	59702.9	867	2958.4	56744.5	3.4
8	46543.4	1044	4167.6	42375.8	4.0
9	27755.1	641	2591.7	25163.4	4.0
10	42668.1	730	2339.3	40328.8	3.2
11	2451.1	605	1439.8	1011.3	2.4
12	18207.1	235	6467.5	11739.5	27.5
13	5718.2	216	2807.1	2911.0	13.0
14	40845.6	427	1427.2	39418.3	3.3
15	12243.7	334	4131.0	8112.7	12.4
16	122502.4	1725	24791.6	97710.8	14.4
17	71295.6	567	8148.7	63146.9	14.4
18	40934.9	686	9859.1	31075.8	14.4
19	16739.8	404	3331.2	13408.6	8.2
20	4024.7	300	493.7	3531.1	1.6
21	95832.2	279	9019.1	86813.1	32.3
22	2768.4	50	180.1	2588.2	3.6
23	9458.4	471	1206.9	8251.6	2.6
24	8515.3	371	2199.5	6315.9	5.9
25	18935.9	580	4994.9	13941.0	8.6
26	6149.1	110	400.2	5748.9	3.6
27	2662.2	121	107.8	2554.4	0.9
28	2289.7	487	1830.8	458.9	3.8
29	11330.6	393	2502.8	8827.8	6.4
30	168802.0	3617	39733.7	129068.3	11.0
31	89675.1	1095	11390.6	78284.6	10.4
32	36062.3	607	9965.9	26096.5	16.4
33	7770.7	477	4765.3	3005.4	10.0
34	39316.3	737	7282.6	32033.7	9.9
35	35309.9	721	6511.4	28798.5	9.0
36	59790.0	1235	13442.4	46347.6	10.9
37	29428.9	607	5029.1	24399.8	8.3
38	18602.5	556	2789.9	15812.6	5.0
39	35049.8	646	8375.3	26674.5	13.0

**Empresas publicas privatizadas.
Costos de produccion observados.
(Millones de pesos de 1990).**

	Costo observado	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios	salario medio
40	45383.1	623	10692.7	34690.4	17.2
41	66626.2	1031	19599.6	47026.6	19.0
42	11390.1	404	2936.2	8453.9	7.3
43	13792.6	632	4885.2	8907.4	7.7
44	32789.0	606	5949.2	26839.8	9.8
45	43924.1	915	9451.5	34472.6	10.3
46	38634.4	773	7796.0	30838.5	10.1
47	16490.9	523	4354.7	12136.2	8.3
48	26577.5	598	5630.7	20946.8	9.4
49	51506.4	852	9008.0	42498.4	10.6
50	1743.8	133	953.1	790.8	7.2

Costos de produccion optimos estimados.
Escenario 1.
(Millones de pesos de 1990).

	C o s t o s					
	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios	observado (1)	optimo (2)	
1	255.3	1909.1	1925.7	3914.0	3834.8	98.0%
2	1710.2	14916.0	15045.3	37853.2	29961.2	79.2%
3	3705.9	43576.5	43954.2	75420.6	87530.7	116.1%
4	1723.6	6414.8	6470.5	21993.7	12885.3	58.6%
5	1522.8	22122.7	22314.5	37472.8	44437.2	118.6%
6	615.5	4206.0	4242.5	16582.8	8448.5	50.9%
7	5378.0	18351.2	18510.3	59702.9	36861.5	61.7%
8	3175.3	12675.6	12785.5	46543.4	25461.1	54.7%
9	2169.9	8773.4	8849.4	27755.1	17622.8	63.5%
10	3363.0	10776.8	10870.3	42668.1	21647.1	50.7%
11	450.6	1072.4	1081.7	2451.1	2154.1	87.9%
12	213.2	5868.8	5919.7	18207.1	11788.6	64.7%
13	174.2	2264.1	2283.7	5718.2	4547.8	79.5%
14	3172.6	10604.4	10696.3	40845.6	21300.7	52.1%
15	583.2	7213.5	7276.0	12243.7	14489.4	118.3%
16	11510.6	165430.0	166864.0	122502.4	332294.1	271.3%
17	882.4	12681.2	12791.1	71295.6	25472.3	35.7%
18	1783.6	25633.2	25855.4	40934.9	51488.6	125.8%
19	1064.6	8778.5	8854.6	16739.8	17633.1	105.3%
20	512.3	843.1	850.4	4024.7	1693.4	42.1%
21	609.7	19708.9	19879.7	95832.2	39588.6	41.3%
22	292.8	1055.0	1064.1	2768.4	2119.1	76.5%
23	1195.8	3064.1	3090.6	9458.4	6154.7	65.1%
24	488.0	2893.1	2918.2	8515.3	5811.3	68.2%
25	2398.5	20656.0	20835.1	18935.9	41491.1	219.1%
26	385.2	1401.5	1413.6	6149.1	2815.1	45.8%
27	458.9	408.9	412.5	2662.2	821.4	30.9%
28	284.9	1071.1	1080.4	2289.7	2151.5	94.0%
29	489.7	3118.4	3145.4	11330.6	6263.8	55.3%
30	5926.6	65105.7	65670.1	168802.0	130775.8	77.5%
31	3712.0	38613.3	38948.0	89675.1	77561.3	86.5%
32	1007.2	16537.0	16680.3	36062.3	33217.2	92.1%
33	606.1	6055.2	6107.7	7770.7	12162.9	156.5%
34	1297.5	12821.5	12932.7	39316.3	25754.2	65.5%
35	1038.8	9381.9	9463.2	35309.9	18845.1	53.4%
36	2219.7	24160.3	24369.8	59790.0	48530.1	81.2%
37	1133.0	9387.3	9468.7	29428.9	18856.0	64.1%
38	2354.3	11813.1	11915.5	18602.5	23728.5	127.6%
39	1196.0	15505.5	15639.9	35049.8	31145.3	88.9%

Costos de producción optimos estimados.
 Escenario 1.
 (Millones de pesos de 1990).

	C o s t o s					%
	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios	observado (1)	optimo (2)/(1) (2)	
40	1358.3	23313.7	23515.7	45383.1	46829.4	103.2%
41	1630.4	30993.9	31262.5	66626.2	62256.4	93.4%
42	325.0	2361.7	2382.2	11390.1	4743.9	41.6%
43	425.3	3287.3	3315.8	13792.6	6603.0	47.9%
44	1228.6	12061.8	12166.4	32789.0	24228.2	73.9%
45	1475.5	15241.1	15373.2	43924.1	30614.2	69.7%
46	1407.5	14195.1	14318.2	38634.4	28513.3	73.8%
47	523.3	4357.4	4395.2	16490.9	8752.5	53.1%
48	872.1	8211.5	8282.7	26577.5	16494.2	62.1%
49	1750.3	18505.4	18665.8	51506.4	37171.2	72.2%
50	294.9	2113.5	2131.8	1743.8	4245.3	243.4%
	82353.0	781511.4	788285.8	1731476.7	1569797.3	90.7%

Costos de produccion optimos estimados.
Escenario 2.
(Millones de pesos de 1990).

	Personal	Salarios	C o s t o s Adq. bienes observado optimo (2)/(1)			
		y servicios	(1)	(2)	%	
1	222.9	2196.9	1228.5	3914.0	3425.4	87.5%
2	1610.4	15872.8	12486.0	37853.2	28358.7	74.9%
3	4041.7	39835.4	25255.9	75420.6	65091.3	86.3%
4	1068.1	10527.0	7169.0	21993.7	17695.9	80.5%
5	1842.6	18161.0	12357.7	37472.8	30518.7	81.4%
6	514.1	5067.1	5371.9	16582.8	10439.1	63.0%
7	3193.4	31474.5	19890.6	59702.9	51365.0	86.0%
8	2036.6	20072.6	15422.1	46543.4	35494.6	76.3%
9	1400.5	13803.4	9093.1	27755.1	22896.5	82.5%
10	1936.2	19083.4	14111.1	42668.1	33194.6	77.8%
11	224.2	2209.3	761.5	2451.1	2970.8	121.2%
12	353.2	3481.3	5910.2	18207.1	9391.4	51.6%
13	199.6	1967.0	1809.7	5718.2	3776.7	66.0%
14	1864.8	18379.9	13495.5	40845.6	31875.4	78.0%
15	652.1	6426.8	3940.1	12243.7	10366.8	84.7%
16	13854.6	136553.1	41460.0	122502.4	178013.1	145.3%
17	1062.0	10467.7	23845.2	71295.6	34312.9	48.1%
18	2146.8	21158.8	13525.6	40934.9	34684.4	84.7%
19	975.3	9612.4	5423.9	16739.8	15036.3	89.8%
20	212.6	2095.3	1264.0	4024.7	3359.3	83.5%
21	1092.9	10772.1	32259.8	95832.2	43031.9	44.9%
22	178.6	1760.1	862.3	2768.4	2622.4	94.7%
23	616.8	6079.3	3026.6	9458.4	9106.0	96.3%
24	380.1	3746.7	2718.5	8515.3	6465.3	75.9%
25	2244.6	22123.6	6152.1	18935.9	28275.6	149.3%
26	236.1	2326.7	1949.2	6149.1	4275.9	69.5%
27	140.9	1388.4	828.6	2662.2	2217.0	83.3%
28	177.4	1748.8	710.3	2289.7	2459.1	107.4%
29	395.1	3894.0	3640.0	11330.6	7534.1	66.5%
30	6251.1	61611.6	57532.0	168802.0	119143.6	70.6%
31	3811.7	37568.5	30143.3	89675.1	67711.8	75.5%
32	1294.3	12756.7	11882.6	36062.3	24639.4	68.3%
33	610.2	6013.8	2475.9	7770.7	8489.6	109.3%
34	1299.2	12804.9	12979.3	39316.3	25784.2	65.6%
35	995.2	9808.5	11629.3	35309.9	21437.8	60.7%
36	2330.6	22971.1	19920.2	59790.0	42891.3	71.7%
37	1040.4	10254.0	9653.8	29428.9	19907.8	67.6%
38	1689.6	16652.6	6041.4	18602.5	22694.0	122.0%
39	1368.4	13487.5	11541.8	35049.8	25029.3	71.4%

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

**Costos de producción optimos estimados.
Escenario 2.
(Millones de pesos de 1990).**

	Personal	Salarios	C o s t o s			(2)/(1) %
			Adq. bienes y servicios	observado (1)	optimo (2)	
40	1784.0	17583.0	15029.3	45383.1	32612.3	71.9%
41	2251.5	22191.2	22250.5	66626.2	44441.7	66.7%
42	279.8	2757.5	3659.6	11390.1	6417.1	56.3%
43	377.4	3719.7	4450.1	13792.6	8169.8	59.2%
44	1226.3	12086.2	10781.6	32789.0	22867.8	69.7%
45	1509.9	14881.7	14535.7	43924.1	29417.5	67.0%
46	1423.5	14030.2	12749.4	38634.4	26779.5	69.3%
47	481.7	4747.7	5341.5	16490.9	10089.2	61.2%
48	852.7	8404.6	8699.1	26577.5	17103.7	64.4%
49	1811.7	17856.4	17104.4	51506.4	34960.9	67.9%
50	252.2	2485.5	537.7	1743.8	3023.2	173.4%
	77815.2	766958.3	574907.4	1731476.7	1341865.8	77.5%

V. Conclusiones.

Del ejercicio se desprende que el costo mínimo estimado para el conjunto de la muestra es menor que el efectivamente observado, siendo dicha diferencia mayor en el segundo escenario. Sin embargo, siendo realistas hay que decir que esto es el resultado de una simulación, y por tanto pretender formular recomendaciones de carácter práctico sería erróneo. En la realidad, el funcionamiento de una empresa está sujeto a múltiples restricciones, que no son capturadas por un modelo de la sencillez del que he presentado.

El modelo podría enriquecerse en mi opinión, si se le amplía y se aplica: i) para comparar los cambios en el desempeño de las empresas públicas durante la década de los ochenta y corroborar si la restructuración del sector paraestatal tuvo como efecto una mejora en eficiencia; ii) construir y comparar funciones de producción sectoriales; iii) comparar la eficiencia de empresas públicas y del sector privado.

VI. Información del modelo.

A continuación se presenta la información utilizada para la estimación del modelo, así como un listado con la denominación social de las empresas que forman parte de la muestra.

Privatización de empresas públicas, 1989-1991.
(precios de 1990)

	Ventas totales	Acervo capital	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios
1	6971.6	1510.5	64	478.6	3435.4
2	48280.2	38980.4	1126	9821.0	28032.2
3	118802.2	384814.5	1011	11887.9	63532.7
4	32302.8	4791.5	512	1905.5	20088.1
5	55081.1	273905.5	490	7118.7	30354.0
6	15794.3	43643.5	479	3273.3	13309.5
7	94342.1	40468.7	867	2958.4	56744.5
8	60748.4	59091.7	1044	4167.6	42375.8
9	42111.7	34815.0	641	2591.7	25163.4
10	57817.4	27076.6	730	2339.3	40328.8
11	7010.0	4423.7	605	1439.8	1011.3
12	10938.7	697.3	235	6467.5	11739.5
13	6256.8	15740.6	216	2807.1	2911.0
14	55730.7	403514.2	427	1427.2	39418.3
15	19930.6	17074.1	334	4131.0	8112.7
16	396639.8	176191.5	1725	24791.6	97710.8
17	32124.8	46436.9	567	8148.7	63146.9
18	63963.6	273797.4	686	9859.1	31075.8
19	29553.8	41361.7	404	3331.2	13408.6
20	6655.7	71657.3	300	493.7	3531.1
21	33038.6	49246.5	279	9019.1	86813.1
22	5611.9	8506.0	50	180.1	2588.2
23	18875.6	6617.1	471	1206.9	8251.6
24	11754.3	26266.9	371	2199.5	6315.9
25	66816.2	18243.5	580	4994.9	13941.0
26	7374.3	62464.7	110	400.2	5748.9
27	4449.4	3156.3	121	107.8	2554.4
28	5576.7	5099.9	487	1830.8	458.9
29	12206.4	13017.8	393	2502.8	8827.8
30	182037.6	204598.6	3617	39733.7	129068.3
31	112182.2	222808.2	1095	11390.6	78284.6
32	38984.2	56772.3	607	9965.9	26096.5
33	18676.3	4328.0	477	4765.3	3005.4
34	39128.2	26551.3	737	7282.6	32033.7
35	30143.6	47217.8	721	6511.4	28798.5
36	69320.0	42923.0	1235	13442.4	46347.6
37	31482.7	136039.9	607	5029.1	24399.8
38	50600.2	100949.4	556	2789.9	15812.6
39	41168.1	31144.4	646	8375.3	26674.5
40	53365.0	12199.4	623	10692.7	34690.4

Privatización de empresas públicas, 1989-1991.
(precios de 1990)

	Ventas totales	Acervo capital	Personal	Salarios	Adq. bienes y servicios
41	67016.2	83644.4	1031	19599.6	47026.6
42	8708.0	12596.4	404	2936.2	8453.9
43	11671.5	135794.8	632	4885.2	8907.4
44	36977.7	23442.8	606	5949.2	26839.8
45	45328.3	34826.0	915	9451.5	34472.6
46	42788.4	30745.5	773	7796.0	30838.5
47	14819.2	33269.1	523	4354.7	12136.2
48	25914.8	4449.8	598	5630.7	20946.8
49	54177.0	42092.7	852	9008.0	42498.4
50	7866.3	753.5	133	953.1	790.8

Relacion de empresas de la muestra.

Nombre de la empresa	Empresa
Beneficiadora de frutas citricas y tropicales de Guerrero S.A. de C.V.	1
Compañia Industrial Azucarera S.A.	2
Ingenio Plan de Ayala S.A.	3
Ingenio San Gabriel de Veracruz S.A.	4
Ingenio Plan de San Luis S.A.	5
Ingenio Calipam S.A.	6
Ingenio Ponciano Arriaga S.A.	7
Ingenio Alvaro Obregon S.A.	8
Ingenio Queseria S.A.	9
Fomento azucarero del Centro S.A.	10
Comercial de telas S.A. de C.V.	11
Refractarios Hidalgo S.A.	12
Hierro y acero del Norte S.A.	13
Moto Diesel Mexicana S.A. de C.V.	14
Estructuras de acero S.A.	15
Dina camiones S.A. de C.V.	16
Dina autobuses S.A. de C.V.	17
Dina motores S.A. de C.V.	18
Plasticos automotrices Dina S.A. de C.V.	19
Productos pesqueros de Guaymas S.A.	20
Productos pesqueros Bahia de Tortugas S.A. de C.V.	21
Productos pesqueros de Salina Cruz S.A. de C.V.	22
Productos pesqueros de Sinaloa S.A. de C.V.	23
Productos pesqueros de Matancitas S.A. de C.V.	24
Pesquera del Pacifico S.A. de C.V.	25
Productos pesqueros de Topolobampo S.A. de C.V.	26
Beneficiadora de coco de Acapulco	27
S.A. de C.V.	28
Exportacion de Tabacos Mexicanos S.A.	29
Ingenio La Purisima S.A.	30
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan S.A.	31
Ingenio Jose Ma. Martinez S.A.	32
Ingenio Independencia S.A.	33
Ingenio Lazaro Cardenas S.A.	34
Ingenio San Francisco El Naranjal S.A.	34

Relacion de empresas de la muestra (continuacion).

Nombre de la empresa	Empresa
Fomento azucarero del Golfo S.A.	35
Compañía industrial azucarera San Pedro S.A.	36
Ingenio Huixtla S.A.	37
Ingenio Melchor Ocampo S.A.	38
Ingenio San Sebastian S.A.	39
Ingenio Santa Clara	40
Compañía azucarera de los Mochis S.A.	41
Compañía azucarera del Istmo S.A.	42
Ingenio de Juchitan S.A.	43
Ingenio Jose Maria Morelos S.A.	44
Ingenio Presidente Benito Juarez S.A.	45
Azucarera de la Chontalpa S.A.	46
Ingenio Hermenegildo Galeana S.A.	47
Ingenio Casasano la abeja S.A.	48
Ingenio La primavera S.A.	49
Operadora Ex-convento de Santa Catarina S.A. de C.V.	50

BIBLIOGRAFIA

Aceituno, Gerardo y Eduardo Jacobs; "Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda"; en Investigación Económica; núm. 164; México, 1983.

Anglade, Christian y Carlos Fortin; "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina"; en Revista de la Cepal; # 31; abril de 1987.

Arrow, Kenneth y Frank Hahn; Análisis general competitivo; Fondo de Cultura Económica; 1977.

Ayala, José; Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana 1920-1982; Fondo de Cultura Económica; México; 1988.

Ayala Espino, José; La reestructuración de la gestión estatal. Modelos y experiencias. Tesis de doctorado; División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM; México; 1990.

Babai, Don; "El Banco Mundial y el FMI: ¿apoyo o rechazo al papel del Estado?"; en Vernon, Raymond (comp); La promesa de la privatización; Fondo de Cultura Económica; México; 1992.

Balassa, Bela et al; Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina; Institute for International Economics; Washington; 1986.

Bazdresch, Carlos y Victor L. Urquidi; Privatización: alcances e implicaciones; CIDE, Documento de trabajo; México; 1990.

Blejer, Mario y Adrienne Cheasty; "Cómo medir el déficit fiscal"; en Finanzas & desarrollo; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial; Washington, D.C.; septiembre de 1992.

Bös, Dieter, Public enterprise economics; North-Holland; Amsterdam; 1986.

Brailovsky, Vladimiro et al; La política económica del desperdicio; Facultad de Economía, UNAM; México; 1989.

Brett, E.; "States, markets and private power: problems and possibilities"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Buchanan, James et al; El sector público en las economías de mercado. ensayos sobre el intervencionismo; Madrid; Espasa-Calpe; 1988.

Buchanan, James; Ensayos sobre economía política; Alianza Editorial Mexicana; México; 1990.

Buiter, Willem, "Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design"; en Principles of budgetary and financial policy, The MIT Press, 1990.

Casar, José y Jaime Ros; "Problemas estructurales de la industrialización en México"; Investigación Económica; núm. 164; México, 1983.

Casar, María Amparo y Wilson Peres; El Estado empresario en México: agotamiento o renovación?; Ed. Siglo XXI; México, 1988.

CEPAL-PNUD; América Latina: la política fiscal en los años ochenta; Comisión Económica para América Latina; Serie Política Fiscal No. 2; Santiago de Chile, 1989.

Colclough, Christopher; "Structuralism versus Neo-liberalism: an introduction"; en Colclough, C. y J. Manor; States or Markets? Neo-liberalism and the development policy debate; Oxford University Press; New York; 1991.

Commander, S. y T. Killick; "Privatisation in developing countries: a survey of the issues"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Cook, P. y C. Kirkpatrick; "Privatisation in less developed countries: an overview"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Crozier, Michel; Estado modesto, Estado moderno; Fondo de Cultura Económica; México, 1989.

Cuadernos de renovación nacional; Reestructuración del sector paraestatal; vol. IV; México; 1988.

Cuadernos de renovación nacional; Reestructuración de las finanzas públicas; vol. V y VI; México; 1988.

Datta-Chaudhuri, Mrinal; "Market failure and government failure"; en Journal of Economic Perspectives; vol. 4, # 3; summer 1990.

De La Madrid, Miguel et al; Cambio estructural en México y en el mundo; Fondo de Cultura Económica-SPP; México, 1987.

Eisner, Robert; "Which budget deficit? Some issues of measurement and their implications"; en American Economic Review; mayo de 1984.

Epstein, Gerald A. y Juliet B. Schor; Macropolicy in the rise and fall of the golden age; World Institute for Development Economics Research; Helsinki, 1987.

Floyd, Robert et al; Public enterprise in mixed economies. Some macroeconomic aspects; International Monetary Fund; Washington, D.C.; 1984.

Foxley, Alejandro; Experimentos neoliberales en América Latina; Fondo de Cultura Económica; México; 1988.

Gray, L. Cowon; "Transferencia, privatización y desarrollo"; en Contextos; Núm. 68; julio de 1986.

Gray, Cowon; Privatization in the developing world; Greenwood Press; New York; 1990.

Hammond, Peter y Jaime Sempere; Limits to the potential gains from market integration and other supply-side policies; Documento de trabajo; marzo de 1992.

Hanley, Thomas; Mexican bank privatization; Salomon Brothers Stock Research; abril de 1991.

Hughes, Alan y Ajit Singh; The world economic slowdown and the Asian and Latin American economies: a comparative analysis of economic structure, policy and performance; World Institute for Development Economics Research; Helsinki, 1986.

Jackson, P. y A. Palmer; "The economics of internal organization: the efficiency of parastatals in LDCs"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Jones, Leroy et al; Selling public enterprises. A cost-benefit methodology; The MIT Press; Cambridge, Mass; 1990.

Knox, Lovell; "Estimation and prediction with CES and VES production functions"; en International Economic Review; vol. 14, núm. 3, octubre de 1973.

Krueger, Anne; "Government failures in development"; en Journal of Economic Perspectives; vol. 4, # 3; summer 1990.

Laffont, Jean-Jacques; Fundamentals of public economics; The MIT Press; 1988.

Mansoor, A.; "The fiscal impact of privatisation"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Marcel, Mario; La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988; Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica; Notas técnicas No. 125; Santiago de Chile, 1989.

Marfán, Manuel; "La política fiscal macroeconómica"; en Cortázar, René (ed); Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires, 1988.

Marshall, Jorge y Klaus Schmidt; Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina; CEPAL; Serie Política Fiscal # 1; Santiago de Chile, 1988 (a).

Marshall, Jorge y Klaus Schmidt; América Latina: Tópicos de investigación; CEPAL; Serie Política Fiscal # 3; Santiago de Chile, 1988 (b).

Martin, Juan; "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía"; en Revista de la Cepal; # 36; diciembre de 1988.

Martín, Juan y Maite Guijarro; Finanzas públicas y desarrollo; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1989.

Martín del Campo, Antonio y Donald Winkler; "Reforma de las empresas públicas latinoamericanas"; en Revista de la Cepal; # 46; abril de 1992.

Mateo, Ramón; Liberalización y privatización; Madrid; s.p.i.; 1990.

Meza, Liliana; Una estimación del producto potencial de las empresas públicas en México; Tesis de licenciatura, ITAM; 1986.

Mitnick, Barry M.; La economía política de la regulación; Fondo de Cultura Económica; México; 1989.

Millward, R.; "Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDCs"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Mosley, P.; "Privatisation, policy-based lending and World Bank Behaviour"; en Cook, Paul y Colin Kirkpatrick; Privatisation in less developed countries; Harvester Wheatsheaf; London; 1988.

Nankani, Helen; "Las lecciones del proceso de privatización en los países en desarrollo"; en Finanzas & Desarrollo; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial; Washington, D.C.; marzo de 1990.

Otani, Ichiro y Delano Villanueva; Determinants of long-term growth performance in developing countries; International Monetary Found; Working paper; 1988.

Peacock, Alan y G.K. Shaw; La teoría económica de la Política Fiscal; Fondo de Cultura Económica; México; 1974.

Richardo Pagaza, Ignacio; Palabras pronunciadas por el Secretario de la Contraloría General de la Federación; Simposio de Modernización y Empresa Pública; Colegio Nacional de Economistas; Queretaro; julio de 1988.

Pirie, Madsen; Desmantling the State. The theory and practice of privatization; The National Council for Policy Analyses; USA; 1985.

Plane, Patrick; "Productive efficiency of public enterprises: a macroeconomic analysis based on cross-section estimation of a neoclassical production function"; en Applied Economics; agosto de 1992.

Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

PREALC; Ajuste y deuda social; OIT-PREALC; Santiago; 1987.

Przeworski, Adam; Capitalismo y socialdemocracia; Trad. Consuelo Vázquez; Alianza Editorial; Col. Alianza Universidad núm. 571; México; 1990.

PSOE; Evolución y crisis de la ideología de izquierdas; Programa 2000; Editorial Pablo Iglesias; Madrid; 1988.

Ram, Rati; "Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data"; en American Economic Review; marzo de 1986.

Ramamurti, Ravi y Raymond Vernon; Privatization and control of state-owned enterprises; The World Bank; Washington; 1991.

Rey, Benito; La ofensiva empresarial contra la intervención del estado; Siglo XXI eds; México; 1984.

Ruiz Dueñas, Jorge; Empresa pública. Elementos para el examen comparado; Fondo de Cultura Económica; México; 1988.

Sappington, David; "Incentives in principal-agent relationships"; en Journal of Economic Perspectives; vol. 5, # 2; spring 1991.

SECOGEF; Ley Federal de Entidades Paraestatales; México; 1986.

SHCP; El proceso de enajenación de entidades paraestatales; México; febrero de 1992.

Shonfield, Andrew; Naturaleza y alcances de la economía mixta; Trad. Eduardo L. Suárez; Fondo de Cultura Económica; México, 1989.

Stiglitz, Joseph et al; The economic role of the state; Basil Blackwell; Oxford; 1989.

Syrquin, Moshe; "Efficient input frontiers for the manufacturing sector in Mexico 1965-1980"; en International Economic Review; vol. 14, núm.3, octubre de 1973.

Tait, Alan; "Recomendaciones del FMI en materia de política fiscal"; en Finanzas & Desarrollo; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial; Washington, D.C.; marzo de 1990.

Tamayo, Jorge; "Las entidades paraestatales en México; en México 75 años de Revolución; Desarrollo Económico II; Fondo de Cultura Económica-INEHRM; México, 1988.

Tello, Carlos; La política económica en México, 1970-1976; Editorial Siglo XXI; México; 1979.

Tirole, Jean; The theory of the industrial organization; The MIT Press; Cambridge; 1988.

Tobin, James; "Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible"; en Nueva Economía; Cambio XXI Fundación Mexicana A.C.; # 1, noviembre 1992.

Valenzuela, Alejandro; "El proceso de privatización. Reflexiones y experiencias"; en Bazdresch, Carlos y Victor L. Urquidi; Privatización: alcances e implicaciones; CIDE, Documento de trabajo; México; 1990.

Varian, Hal; Microeconomic analysis; 3a. ed; W.W. Norton & Company; 1992.

Vernon, Raymond; "Aspectos conceptuales de la privatización"; en Revista de la Cepal; # 37; abril de 1989.

Vernon, Raymond (comp); La promesa de la privatización; Fondo de Cultura Económica; México; 1992; pags. 9-30.

Vickers, John y George Yarrow; Privatization: an economic analysis; The MIT Press; Cambridge Mass.; 1988.

Villarreal, René; Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México; Fondo de Cultura Económica; México; 1988(a).

Villarreal, René; Mitos y realidades de la empresa pública; Ed. Diana; México; 1988(b).

World Bank; Public enterprise reform in Mexico; mecanografiado; 1989.