



10
2ej.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**REESTRUCTURACION ECONOMICA EN MEXICO
Y EN EL MUNDO PRIVATIZACION,
MANIFESTACION DE LA REESTRUCTURACION
ECONOMICA 1982 - 1988**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A N :
ROSA MARIA ESCOBAR BRIONES
ESTHER VENEGAS BRIONES

MEXICO, D.F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**REESTRUCTURACION ECONOMICA EN MEXICO Y EN EL MUNDO
PRIVATIZACION, MANIFESTACION DE LA REESTRUCTURACION
ECONOMICA 1982 - 1988**

I N D I C E

INTRODUCCION

1.	CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL MUNDO	1
1.1.	Definición de Cambio Estructural y Privatización	1
1.2.	Esbozo General de la Teoría Neoliberal	5
1.3.	Situación Económica de 1945 en Adelante Surgimiento de la Crisis Actual	9
1.4.	Desarrollo del Proceso de Privatización a Nivel Mundial	13
1.5.	Citas	22
2.	LA PRIVATIZACION EN EL REINO UNIDO. ANTECEDENTES	23
2.1.	Razones por las que se Consideró Necesaria la Privatización	28
2.1.1.	Cambio de Estrategia. Objetivos Iniciales de la Privatización	33
2.1.2.	Técnicas y Estrategia para el Desmantelamiento del Sector Paraestatal	42
2.2.	Resultados del Programa de Privatización	46
2.3.	Citas	58
3.	AMERICA LATINA. OTROS MOTIVOS PARA LA PRIVATIZACION	60
3.1.	Situación Económica	60
3.1.1.	La Crisis	63
3.1.2.	El Proceso de Privatización en los Programas de Ajuste	66
3.1.3.	Privatización, Instrumento de Ajuste	74
3.2.	Agentes Internacionales con Influencia Directa en el Proceso de Privatización. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial	79
3.3.	Perspectivas	87
3.4.	Citas	99
4.	REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO	100
4.1.	Introducción	100
4.2.	El Sector Paraestatal en México	108
4.3.	Desarrollo el Proceso de Reestructuración del Sector Paraestatal	112
4.4.	Citas	131
	CONCLUSIONES	133
	ANEXO	144
	BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Las empresas públicas han sido el instrumento de política más importantes a partir de la segunda mitad del siglo XX en todo el mundo. Su papel ha sido el de coadyuvar al desarrollo económico y social participando prácticamente en todas las áreas socio-económicas: la generación de infraestructura, la producción de bienes y servicios básicos, de bienes de capital, la educación y el otorgamiento de servicios de salud para la población.

Sin embargo, a partir del decenio de los setentas, después de una época de certidumbre y estabilidad de precios, tipos de cambio y tasas de interés, sobrevienen bruscas alteraciones sobre todo en los precios de los energéticos, en las finanzas internacionales y en las tendencias de la demanda que exacerban la competencia internacional.

Desde entonces, la persistente inflación y los desequilibrios, en apariencia fuera de control, mostraron la incapacidad del Estado (de sus empresas) y de los esquemas económicos tradicionales para solucionar los nuevos problemas de la economía internacional. Si por décadas la utilización del déficit presupuestal y de las empresas públicas para el estímulo de la economía se consideró correcta, ahora esta política ya no lo parecía porque el

Estado ya no tenía la capacidad financiera para soportar ese déficit presupuestal.

Este cambio de percepción tuvo como efecto la puesta en marcha, en casi todos los países desarrollados de procesos de reestructuración industrial, basados en la necesidad de contraer el gasto público y la idea de devolver al mercado el papel regulador de la economía.

Los procesos de reestructuración tuvieron en el centro las políticas de recorte de gasto público y las de privatización. Estos procesos se iniciaron en el Reino Unido y posteriormente se pusieron en marcha prácticamente en todo el mundo.

La región latinoamericana no se quedó al margen de estos procesos. Sin embargo, por el desarrollo histórico - económico de la región, éstos se caracterizaron por la participación de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En México las empresas públicas han sido por décadas el pilar de la economía, por ello, la propuesta y puesta en marcha de la política de privatización ha sido un tema muy controvertido que despertó un interés general y nuestro interés en particular por analizar las posibilidades que la aplicación de esta política tiene en nuestro país.

Este estudio se inicia con el desarrollo de un marco económico mundial en el que surgen los procesos de privatización y en el cual definimos los procesos de cambio estructural y privatización.

Enseguida pasamos al análisis de este proceso en el Reino Unido, que aun siendo un país muy distinto al nuestro es el primero, en la década de los setentas, que inicia los procesos de privatización. Esto lo aprovechamos para delinear las modalidades que adopta el proceso privatizador y asimismo porque estas políticas fueron, en los años siguientes modelos a seguir en todo el mundo.

Posteriormente pasamos al capítulo de América Latina, en donde encontramos un escenario heterogéneo pero con antecedentes similares. Quizá es un poco prematuro hablar de los resultados de los procesos de privatización, sobre todo considerando el período que delimita nuestro trabajo (1982-1988) sin embargo, el escenario nos pareció ideal para pasar por último a la parte del capítulo dedicada a México.

La intensión en este trabajo es estudiar los resultados que ha tenido la aplicación de la política de privatización en distintos países, ya que un estudio de los resultados y los efectos empresa por empresa, o sector por sector rebasarían todas nuestras las posibilidades.

La trascendencia que los procesos de reestructuración tendrán en México motivaron en nosotros el estudio de las políticas de privatización a nivel mundial y particularmente los primeros pasos en la puesta en marcha de éstas en México. La parte dedicada a nuestro país está delimitada por el sexenio 1982-1988, que implicó la modificación del papel del Estado y el surgimiento de sus nuevas funciones mexicano.

1. CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL MUNDO

1.1. Definición de Cambio Estructural y Privatización

En su proceso de desarrollo todos los países pasan por períodos en los cuales es necesario hacer ajustes a su estructura económica. Estos períodos de ajuste son inherentes al desarrollo y se derivan de los avances tecnológicos, de cambios en los precios de las materias primas y en los procesos productivos que aumentan la productividad de países competidores.

En la última década ha habido una importante transformación generalizada en la actividad económica. Las oscilaciones en los precios relativos de las materias primas, en particular del petróleo, así como los cambios en la participación de cada país en las exportaciones mundiales (mejores para los países desarrollados por el incremento del intercambio comercial entre ellos y un deterioro en los mismos para los países subdesarrollados), agudizaron la crisis en las economías de mercado y centralizadas en la segunda mitad de los años setentas. Aunado a lo anterior, la disminución del crecimiento y una inflación aparentemente fuera de control forzaron a todos los países a promover procesos de cambio de orden estructural en sus economías y a acelerar su adaptación a las nuevas condiciones de la competencia internacional.

"La internacionalización de la competencia actual ha forzado la búsqueda de una más alta productividad nacional tanto en las industrias maduras tradicionales como en los nuevos sectores de alta tecnología, para así lograr un intercambio favorable y un desarrollo económico sostenido."(1)

La idea era llevar a cabo un cambio estructural que diera un nuevo impulso a la economía eliminando las interferencias que le impiden ser más eficiente. Por cambio estructural consideraremos un proceso que abarca la transformación económica de la sociedad. El "cambio estructural no responde, sin embargo, a la voluntad política unilateral. La participación de todos los actores que entraña, la necesidad que impone la economía internacional y los requerimientos que se desprenden del mercado interno, constituyen un imperativo para el cambio..." (2)

A pesar de que al cambio estructural le son inherentes los elementos políticos y sociales, hemos decidido en el presente estudio hacer énfasis en el elemento económico e industrial, el cual consideramos su parte medular por la complejidad e interdependencia existente entre el aparato productivo, que abarca toda la industria nacional, incluyendo empresas públicas y privadas y todos los sectores de la sociedad.

Como parte de la transformación emprendida sobresale un instrumento fundamental de cambio, la reconversión industrial. Bajo la bandera de la reconversión industrial varios países han buscado la adaptación de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos y a las variaciones de los precios de los insumos, mediante procesos que abarcan la transformación de las empresas a través de la introducción de nuevos productos, de la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral, con el fin último de permitir un desarrollo económico sostenido, aprovechando las oportunidades que pueda brindar el entorno internacional.

La comparación de las diferentes estrategias utilizadas por diversos países que han llevado a cabo planes de reconversión industrial y sus resultados permite extraer experiencias positivas y negativas. Se distinguen tendencias a largo plazo, como la intensificación de políticas dirigidas hacia la creación y fomento de industrias de alta tecnología.

Una característica de todos los países incluidos en este proceso es la participación gubernamental. El tipo y grado de participación varía en cada caso. La complejidad e interdependencia existente entre empresas públicas y privadas y las nuevas condiciones internacionales hicieron

imperativo el ajuste y adaptación de ambos tipos de empresas a la competencia internacional. Esto ha provocado que los diferentes gobiernos de los países actúen de acuerdo a las características históricas de sus países, utilizando diversas estrategias de reconversión en el ajuste de sus empresas públicas, adecuando el grado de participación estatal en la economía, así como la calidad y tipo de producción de sus empresas.

En todas las economías existen grupos que exaltan los beneficios de la acción económica del Estados y los que consideran su intervención intrínsecamente mala. Asimismo, en cada país, de acuerdo a sus características históricas particulares, la actitud hacia la propiedad puede variar en el transcurso de su historia. Como sucedió en el Reino Unido, en donde en los últimos años de la década de los setentas triunfó la visión neoliberal, basada en el otorgamiento de una mayor libertad de acción a la empresas privadas y una disminución de la participación del Estado.

Así, entre los principales instrumentos utilizados para llevar a cabo el ajuste, destaca de forma general la privatización, la cual ha adoptado muchas formas de acuerdo a las necesidades y características de cada país y aunque en sentido estricto se entiende como la transferencia de empresas propiedad del Estado a inversionistas privados, ésta es sólo una de las formas que adopta. (3)

Las estrategias de ajuste varían en cada caso particular, es por ello que cada país ha enfrentado el reto de acuerdo a su cultura y sus características históricas particulares, no obstante todas ellas están sustentadas en la teoría neoliberal.

1.2. Esbozo General de la Teoría Neoliberal

En esta última década y en algunas partes del mundo el pensamiento neoliberal se consolidó como ideología dominante por considerarse como solución atractiva para contrarrestar los efectos de la crisis. Sus simpatizantes llevaron al poder en sucesivas ocasiones a Margaret Thatcher al frente del gobierno conservador en el Reino Unido y dos veces consecutivas a Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Durante estos gobiernos se abandonaron los esquemas (keynesianos) que habían sido el sustento de las estrategias económicas hasta entonces. En el Reino Unido la teoría neoliberal se instrumentó a través de un programa de reducción de la participación del Estado en la economía y en particular a través de la privatización de un gran número de industrias paraestatales. En el caso de los Estados Unidos principalmente a través de la desregulación, entendida como la disminución de la intervención gubernamental en el funcionamiento del sector privado, por

medio de la reducción de los obstáculos legislativos, en un esfuerzo por mejorar la calidad de la intervención del gobierno en la actividad económica.

La teoría neoliberal y su práctica tienen raíces que se remontan al liberalismo del siglo XIX, que pregona la libertad económica, de empresa y el libre mercado como leyes naturales. La tesis central del liberalismo la constituye la libertad, entendida como la ausencia de restricciones. El Estado como un mal necesario y el poder político debían limitarse a la regulación de las relaciones entre individuos.

El liberalismo derrotó al poder paternalista y absolutista de las monarquías y favoreció a los nacientes grupos industriales y comerciales. Sin embargo, la aplicación del liberalismo trajo como consecuencia graves desequilibrios sociales que reclamaron acciones correctivas "mediante normas legislativas (...) para reequilibrar (...) al conjunto social"(4), así como nuevas manifestaciones ideológicas. La acción de la "mano invisible" no fue confirmada en los hechos, que en cambio mostraron que los intereses individuales dejados en libertad producen resultados contrarios al bienestar colectivo. Esto obligó al Estado a introducir modificaciones para eliminar los inconvenientes que se presentaron como consecuencia de la aplicación del liberalismo.

Por otro lado, las masas comenzaron a tener una participación importante en la vida política y económica de la sociedad lo que hizo imperativo destinar recursos públicos a la satisfacción de las necesidades de carácter social.

Hacia el primer tercio de este siglo aparece el Estado de Bienestar, el cual considera su deber asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo y la alimentación. El Estado de Bienestar está en contra de la visión liberal de la economía, considera que las fuerzas del mercado acentúan la desigualdad y no llevan a la economía a un equilibrio; reconoce, al mismo tiempo, a la clase obrera como un factor de demanda efectivo por lo que se constituye, al mismo tiempo, en protector de las demandas de este grupo y en promotor de su consumo. (5)

Los liberales nunca aceptaron al keynesianismo ni el Estado de Bienestar, por lo que hoy, a raíz de los problemas económicos de los últimos veinte años ha cobrado importancia la corriente de pensamiento que vincula estos problemas a los "excesos de la democracia" (6) y a la excesiva intervención del Estado en la economía. Esta corriente de pensamiento es la corriente neoliberal, que considera que las crecientes restricciones burocráticas entorpecen la creatividad empresarial y perturban el sano desarrollo de la

economía por lo que es necesario eliminarlas. En este sentido, pretenden otorgar al mercado nacional e internacional la función de regulador de la economía.

Este tipo de política económica se ha aplicado en diferentes países del mundo, como en los Estados Unidos, Gran Bretaña, en los países latinoamericanos con los mayores grados de urbanización e industrialización, así como en algunos países socialistas. En cada uno de ellos se ha instrumentado argumentando necesidades diferentes, aunque con el mismo fin, el de coadyuvar en la elevación del nivel de crecimiento industrial, haciendo más eficientes a sus empresas y cargando con un aparato gubernamental más reducido.

Hoy en día el neoliberalismo retoma la tesis de la libertad como la ausencia de restricciones y propone la existencia de un Estado mínimo, dado que el Estado Benefactor probó ser ineficiente y fomentó la expansión de la participación pública más allá de lo deseable. Propone por tanto que el mercado sea quien regule la economía. Considera que la acción del Estado debe centrarse en la protección y seguridad de individuos reduciendo su papel económico y dejando que los particulares lleven a cabo las actividades no prioritarias para el mismo.

Mientras tanto marxistas, socialdemócratas y keynesianos se pronuncian en favor de un nuevo pacto social instituido por el Estado. Consideran que la crisis del Estado de Bienestar está dentro de la crisis del actual patrón de acumulación. El reto significaría por lo tanto, encontrar nuevas formas de relación Estado-Sociedad y una nueva forma de Estado de Bienestar que permita acceder a la modernidad y al progreso social. (7)

1.3. Situación Económica Mundial 1945 en Adelante. Surgimiento de la Crisis Actual.

El período que va de la posguerra hasta 1975 se caracteriza por un elevado ritmo de crecimiento en las economías de los países altamente industrializados. De un crecimiento de 2.8% registrado en la primera mitad del siglo, éste pasó a ser del 6.1% entre 1945 y 1975. (8)

Principalmente durante el periodo de 1945 a 1975, aunque se declaró el respeto a la iniciativa privada con el fin de impulsar el desarrollo, el Estado intervino libremente en los sectores de mayor interés para la economía intensificando el crecimiento del sector público. La experiencia del New Deal durante los años treinta en funciones de crecimiento, en la generación de energía eléctrica, provisión de salud pública, facilidades de recreo y esparcimiento demostró que el Estado podía

intervenir positivamente ante problemas trascendentes de la economía.

La acelerada transformación industrial modificó las demás actividades productivas. El desarrollo industrial aunque se avocó principalmente a la producción automotriz, de electrodomésticos y de bienes de capital fue el eje al que se vincularon todos los demás sectores, impulsando un crecimiento del sector servicios y una expansión en los sectores de educación y de salud, lo que permitió que el desempleo disminuyera. El rápido crecimiento fue acompañado asimismo por un aumento en los niveles de comercio internacional.

La producción fuera de las fronteras por medio de filiales de las empresas transnacionales fue otro factor que caracterizó este período. En virtud de que la mano de obra no especializada demandada en los países industrializados se fue haciendo más cara, las firmas prefirieron instalar la parte de su proceso productivo que requiriera mayor cantidad de mano de obra en los países donde ésta abundaba y era más barata. De esta forma tuvieron un acceso más fácil a los recursos naturales y a los mercados. En este sentido, los países en desarrollo adquirieron una importancia significativa en ciertos rubros, aunque también se creó una dependencia de los bienes de capital producidos en los países industrializados.

Durante el proceso de industrialización se fortaleció la vinculación entre el sector público y privado en áreas cuyo desarrollo ejercía influencia determinante, esto es, en los bienes de capital, la generación de bienes de consumo, en el sector servicios y en la tecnología militar.

La vinculación de los sectores público y privado se presentó de forma distinta en los países industrializados y en los países en vías de desarrollo. Si bien en los países desarrollados la relación del sector industrial privado con el gobierno ha sido un factor importante en la industrialización, en los países subdesarrollados, especialmente en los latinoamericanos, el gobierno y sus empresas han sido el motor de desarrollo industrial, seguidos de las empresas transnacionales y en último término por la industria nacional.

No obstante este patrón industrial, desarrollado a partir de la posguerra, los primeros síntomas de agotamiento se mostraron al final de la década de los sesentas. Esta década trajo consigo cambios importantes en la economía internacional, surgieron nuevos mercados y se desarrollaron tecnologías nuevas en países de reciente industrialización, lo que trajo consigo el surgimiento de nuevos polos de poder económico que intensificaron los niveles de competencia a nivel internacional.

La crisis comenzó a manifestarse en la pérdida de productividad y en la desestimulación del proceso innovador. Además, como el proceso industrializador había estado acompañado por un proceso de endeudamiento tanto de empresas como del mismo gobierno, comenzaron a surgir problemas económicos como la inflación y el descenso de las tasas de rentabilidad, que a su vez hicieron que los gobiernos recurrieran a fuentes internas y, principalmente en países en desarrollo, a fuentes externas de financiamiento, que desempeñaban ya un papel significativo.

El consenso que favoreció a la política keynesiana no se evaporó de un día para otro, fueron los hechos y las tensiones desarrolladas durante la década de los setentas, así como la imposibilidad de hacer algo significativo respecto a la estanflación y al desempleo lo que hicieron que esa posición fuera gradualmente abandonada, que se popularizara la posición neoliberal y que fuera posible en la década de los ochentas la llegada al poder de los gobiernos conservadores (en Gran Bretaña en 1979, en los Estados Unidos en 1981, en la República Federal Alemana en 1983 y en Francia en 1986) y la popularización de la posición neoliberal.

De acuerdo a esta posición el haber continuado con la política keynesiana hubiera significado limitar los

movimientos de capital que ayudan a los negocios en su expansión y en su búsqueda de mejores oportunidades a nivel mundial y dejaron en claro la necesidad de abandonar esta política y llevar a cabo el ajuste estructural.

1.4. Desarrollo del Proceso de Privatización a Nivel Mundial

Como se mencionó anteriormente, en la década de los setentas el buen desempeño económico se tambaleó y en distintos aspectos el sistema no funcionó bien. La crisis se manifestó en un lento crecimiento del PNB, una caída de la productividad, un incremento en los niveles de desempleo, inestabilidad en los tipos de cambio y en frecuentes brotes de inflación.

Por muchos años la intervención del gobierno fue la solución a muchos problemas, en virtud de que el libre mercado, por sí solo, no era capaz de asegurar objetivos como el pleno empleo, crucial tanto para la población, como para la economía y la estabilidad política y social.

La intervención estatal pareció correcta por décadas, no obstante, el déficit, el gasto excesivo y una década de estanflación pesaron desfavorablemente sobre muchas economías, los peligros del déficit y la necesidad de

regulación alejaron a la gente de las ideas de pleno empleo y de la necesidad de un gobierno grande.

Sin embargo, sin expectativas de un crecimiento en el mercado no es posible que haya inversiones. Es por ello que el crecimiento es vital para la supervivencia de las economías modernas. Si el crecimiento se interrumpe el desempleo brota en las industrias de bienes de capital de donde se dispersa al resto de la economía.

En respuesta a lo anterior en la década de los setentas los gobiernos de países industrializados en primer lugar y posteriormente en la década de ochentas, los países subdesarrollados y de economía planificada proclamaron a ultranza la necesidad de un reordenamiento radical de las prioridades del gobierno, es decir de los objetivos de política económica. Por ejemplo, ahora tendría prioridad el control de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas. Para ello sería necesario reducir el tamaño del Estado rechazando no sólo la política keynesiana, sino cualquier intervención gubernamental.

En cada uno de estos países se adoptaron distintas estrategias e instrumentos, adaptándose a las necesidades de cada economía en particular, a fin de lograr el cambio estructural necesario y enfrentar los desafíos que presentaba la economía internacional. Y aunque el

neoliberalismo envuelve en sí costos políticos, se aceptó su propuesta monetarista que en ese momento pareció muy atractiva y tecnocráticamente precisa. Su compromiso consistía en controlar la inflación mediante la contención monetaria, el control presupuestal, la desregulación de la economía y su desaceleración parcial manteniendo el compromiso de distribución equitativa vigente hasta entonces.

En este trabajo nos referiremos en especial a la privatización como instrumento utilizado en las estrategias de reconversión industrial, aunque primeramente es necesario mencionar algunos antecedentes.

El tamaño y la estructura del sector público ha variado significativamente en cada país aún comparando países no socialistas industrializados. Esto refleja el nivel de importancia que en cada una de las economías se ha dado al sector público en la economía. Como ejemplos podemos mencionar los siguientes:

% DEL PNB PRODUCIDO POR EL SECTOR PARAESTATAL

PAIS	%	PAIS	%
Holanda	4	Liberia	7
España	4	Zambia	38
Austria	15	Guatemala	1
Nepal	1	Guyana	38
Taiwán	14	Malta	4
		Portugal	14

Cuadro No.1. Fuente : Richard Hemming y Ali M. Mansoor, Privatization and Public enterprises, Ocasional Paper, International Monetary Fund, no. 50, January, 1980, pág. 3.

Si bien siempre ha existido un debate en cuanto a la propiedad pública en los países capitalistas existen sectores económicos que por consenso han pertenecido tradicionalmente al Estado:

- la defensa y la policía, ya que sería peligroso que un sector privado en particular lo controlara.
- la protección al medio ambiente que por lo general no es tomada en consideración por el mercado
- la distribución de agua, el transporte y las telecomunicaciones, además de su carácter estratégico existe la preocupación de que surjan monopolios.

Tanto en países en desarrollo como en los países desarrollados la presencia del Estado fuera de los sectores tradicionales se justifica con argumentos de carácter político, económico e ideológico: la inversión pública se ha

visto como esencial ante la falta de desarrollo de la producción y ante la necesidad de controlar los sectores considerados pilares de la economía.

La creación de empresas públicas trajo consigo la esperanza de mayores beneficios sociales, ya que las este tipo de empresas han sido utilizadas en la creación de empleos o por lo menos para prevenir un incremento en el desempleo, para el control de precios y para asegurar el abasto de productos entre otros fines. La propiedad pública ha servido también a intereses estratégicos, ya que ningún país querría depender del exterior en el suministro de bienes esenciales.

Las políticas de fomento y estímulo al sector privado para la provisión de bienes y servicios no son nuevas, sin embargo, debido a la cantidad de empresas que hoy en día se han considerado susceptibles de privatizar aunadas a los métodos a utilizar y el entusiasmo por estas políticas, las distinguen de otras políticas similares en épocas anteriores.

Los primeros pasos en la privatización se dieron en los países industrializados a mediados de la década de los setentas, cuando comenzó a cuestionarse el desempeño del Estado y la vigencia del Estado de Bienestar en la economía. Se culpó al sector público del lento crecimiento de la

economía y en países en los que se eligieron gobiernos que favorecían esta política, la privatización obtuvo un ímpetu adicional.

En la década de los ochentas la palabra mágica fue la privatización, especialmente por la puesta en marcha de políticas similares a nivel mundial. A la fecha podemos observar que en la mayoría de países se han iniciado programas de reconversión industrial y de redefinición de los sectores estratégicos de la economía, lo que ha provocado la adopción de extensos programas de privatización.

Muchas empresas que en un momento se consideraron estratégicas se pusieron a la venta, como son empresas de telecomunicaciones, transporte (ferrocarriles, líneas aéreas), industria química, generación de energía, mineras, y otras.

Por ejemplo, el gobierno de Canadá ha vendido manufacturas para la industria aérea, producción de uranio y empresas del sector de comunicaciones. En Japón se inició la privatización hacia 1985. Los ingresos provenientes de las ventas se han utilizado para pagar deuda pública y para financiar inversión pública en nuevos sectores estratégicos. En la República Federal Alemana la privatización se inició con una venta de pequeñas empresas. Posteriormente se vendió

la participación gubernamental en empresas como Volkswagen. En Italia, en respuesta al incremento del déficit se estableció un programa estricto sobre las empresas estatales más importantes. La privatización forma parte de este programa. Se han vendido en Italia bancos, pequeñas empresas industriales de telecomunicaciones y la línea aérea, Alitalia.

Sin embargo, el impetu inicial de la privatización en algunos casos tuvo que frenarse por temor a que las empresas extranjeras invadieran el mercado nacional, o para evitar que el desempleo y el estancamiento resultaran más peligrosos que el déficit presupuestal.

El sector privado de Europa Oriental fue siempre muy pequeño. Polonia era el país que contaba con el mayor número de empresas privadas tanto industriales como agrícolas. Algunos éxitos económicos se debían al impulso que se le había dado a la inversión privada. En la actualidad la región vive cambios acelerados, que darán mayor paso a la privatización y a la actuación conjunta con industrias occidentales que provean a la industria de mejoras tecnológicas.

En cuanto a los países en desarrollo varios factores han impulsado la adopción de políticas de privatización:

1) El estado de las finanzas públicas y el agotamiento del financiamiento externo han cambiado las perspectivas de las políticas de desarrollo y las posibilidades de la inversión pública. Actualmente hay una mayor inclinación a promover las exportaciones y no el mercado nacional.

2) El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cuentan con programas de estabilización para países con desequilibrios de balanza de pagos, los cuales impulsan al sector privado, así como la promoción de las exportaciones.

Entre 1982-83 se detuvo la inversión gubernamental en las empresas públicas de América Latina, debido al peso de la deuda externa en sus economías. A partir de entonces países como Chile, Argentina, México y Brasil instrumentaron procesos de privatización.

En Africa se estima que los gobiernos tomarán las medidas necesarias para otorgar mayor fuerza al sector privado, como por ejemplo en Togo donde ya se han adoptado medidas en las industrias del acero, lácteos y plásticos.

En Asia la privatización ha ido ganando terreno rapidamente también en países de reciente industrialización, que cuentan con amplio sector público como Malasia, Singapur y Corea del Sur, en donde se privatizaron las aerolíneas bancos y las compañías telefónicas.

A continuación se presentan tres casos de programas de privatización: en primer lugar se desarrolla el proceso de privatización en el Reino Unido en el que se define más concretamente este proceso y sus efectos en la economía. En segundo lugar tomamos a América Latina en conjunto para explicar el papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en este proceso, así como para dar un marco general y presentar por último el caso de México.

1.5 CITAS

- (1) La conversión industrial en México. Alternativas para el futuro, Ed. Diana/IBAFIN, México, p. 16.
- (2) Villarreal, René, Mitos y realidades de la empresa pública en México, Ed. Diana, México, 1988, pág. 106.
- (3) Cfr. Hemming, Richard y Mansoor M., Ali, Privatization and public enterprises, Occasional Paper of the International Monetary Fund, January, 1980, pág 1.
- (4) Andrade Sánchez, Eduardo, La intervención del Estado en la economía, Coordinación de Humanidades, U.N.A.M., México, 1986. pág. 11.
- (5) Cfr. Gutierrez Garza, Estela, Coord., La crisis del Estado de Bienestar, Ed. Siglo XXI, Col. Testimonios de la crisis, México, 1988, págs. 9 - 14.
- (6) Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina, Ed. Nueva Imagen, 3a ed., México, 1987, pág. 13.
- (7) Cfr. Gutierrez Garza, Estela, Op. cit. pág. 12.
- (8) Fajnzylber, Fernando, Op. cit. pág. 19.

2. LA PRIVATIZACION EN EL REINO UNIDO. ANTECEDENTES

La propiedad pública en la Gran Bretaña, por lo menos en algunas industrias, ha sido siempre un elemento controversial política e ideológicamente. Las primeras empresas paraestatales en el Reino Unido datan de finales del siglo XIX y primer tercio del siglo actual. Su función principal consistía en la prestación de servicios públicos, así como en la creación de la infraestructura que impulsara el desarrollo industrial. Ejemplos de las primeras empresas públicas son el correo y los servicios de comunicaciones que datan del siglo XVII o los puertos bajo la Port of London Authority, que comenzaron a ser controlados desde 1908.

El elemento controversial de la propiedad pública radica en la forma en que los distintos grupos de la sociedad la han concebido. Los socialistas vieron en la propiedad pública un fin en sí mismo, convencidos de que el estatus de este tipo de propiedad sería un determinante crucial para la prosperidad. Para ellos el capitalismo significaba sólo opresión para el trabajador y una forma equivocada de distribuir la riqueza. Vieron en la transferencia de propiedad al sector público de la economía un prerrequisito de justicia social y una condición indispensable para la democracia. Consideraban que la propiedad pública crearía igualdad entre individuos, que la eliminación de ganancias beneficiaría a los consumidores y que la eliminación de la competencia reduciría las vicisitudes de los ciclos

comerciales y erradicaría actividades inútiles, como la propaganda.

Del otro extremo ideológico los conservadores han concebido cualquier tipo de intervención en el mercado como equivocada y maligna, conducente a excesos y a una peligrosa concentración de poder, asumieron, y asumen, que el gobierno es corrupto e incapaz de llevar un negocio de forma eficaz.

A pesar de las diferencias ideológicas la mayor parte de las empresas públicas británicas fueron establecidas hasta la II Guerra Mundial por razones pragmáticas y apoyadas en un gran consenso por parte de los diferentes grupos ideológicos. Sin embargo, ya al finalizar la I Guerra Mundial se había adoptado un programa para fomentar el crecimiento de la propiedad pública. De esta época data la creación de la Electricity Commission (1919), la Forestry Commission (1919), la British Broadcasting Co. (1826), la Central Electricity Board (1928) y la British Overseas Airways Corp. (1939). (1) Durante estos años sobresalen la participación y el interés crecientes en la Anglo Persian Oil (hoy British Petroleum) por razones de seguridad nacional. Al adoptar el programa antes mencionado no se tomó en cuenta la necesidad de crear un sistema de organización, administración y control de las empresas nacionalizadas.

La mayoría de las corporaciones nacionalizadas surgieron una vez finalizada la II Guerra Mundial. Los esfuerzos de

reconstrucción exigían la creación de un gran número de empresas públicas en todos los ámbitos de acción, en los sectores financiero, automotriz, energético y de construcción de embarcaciones, entre otras. Intentando cumplir estos objetivos se organizaron corporaciones como la Industrial Commercial Finance Corporation LTD y la Industrial Reorganization Corporation, las cuales desde 1945 y 1966 respectivamente, asistieron a la industria británica en la tarea de reconstrucción. Asimismo, se nacionalizó la industria del carbón, la electricidad (1947), la aviación civil, el transporte, el gas (1948), el acero (1949) y el Banco de Inglaterra (1946), indispensable como medio para instrumentar la política económica gubernamental. Cabe señalar que sólo gracias a una campaña publicitaria llevada a cabo por algunas grandes compañías químicas (Imperial Chemical Industries y la Tate and Lyle) no se nacionalizó esta industria ni la del azúcar.

Hasta entonces las nacionalizaciones habían sido utilizadas en Gran Bretaña como un instrumento político, y no obstante que la propiedad pública no era muy aceptada, el gobierno incrementó su participación en las actividades económicas a fin de conseguir el pleno empleo y combatir la inflación, respaldado por un sentimiento común y un consenso de que ciertas industrias debían ser racionalizadas y modernizadas por ser consideradas pilares de la economía. El gobierno creó un gran número de empresas públicas, que actualmente pueden agruparse en tres grandes grupos:

1) Entidades Departamentales. Forman parte del sector central gubernamental y no son numerosas. Entre ellas pueden mencionarse la Forestry Comission, encargada de la actividad maderera, actividades recreativas y del cuidado de la vida silvestre; Her Majesty's Stationery Office, encargada de algunos talleres gráficos y librerías y la Ordenance Survey que se ocupa del deslinde topográfico.

2) Corporaciones Públicas. Son entidades con una autonomía relativa y personalidad jurídica propia que se encargan de administrar empresas nacionalizadas. Sus consejeros son designados por los distintos ministerios y sus ingresos no provienen por completo de fondos públicos. La autonomía que tienen es relativa, ya que hasta ahora no han sido libres de ejercer sus propias políticas, como por ejemplo la política de precios, por medio de la cual se les ha utilizado como instrumento antinflacionario. Las corporaciones tienen objetivos públicos (es decir que los objetivos sociales están por encima de los fines estrictamente comerciales) y aunque no aspiran al lucro deben obtener ciertas ganancias y están obligadas a presentar estados financieros en un tiempo determinado. Entre estas empresas se encuentran:

- National Bus Co.
- British Airports Authority
- Civil Aviation Authority
- National Coal Board
- Electricity Council Generating Board
- Area Electricity Boards
- North of Scotland Hydroelectric -Board
- South of Scotland Electricity Board

- British Gas Corporation
- British National Oil Corporation
- Post Office
- British Shipbuilders
- British Railways Board
- British Waterways
- Scottish Transport Group
- London Regional Transport
- Regional Water Authorities
- Welsh Water Authority

3) **Empresas de Derecho Privado con Participación del Estado.**
 No constituyen la forma más común de las entidades británicas, no obstante, uno de los ejemplos más importantes es el de British Petroleum. En este tipo de empresas es más bien la situación económica la que ha determinado la participación del Estado independientemente de la concepción ideológica que representan los diferentes grupos políticos. (2) En este sentido, cabe mencionar que en la industria acerera, el comportamiento ha sido más bien irregular: en 1946 (bajo un gobierno laborista) se creó la Iron & Steel Board, tres años más tarde (bajo el mismo gobierno) se nacionalizaron 96 acererías integradas en la Iron & Steel Corp of Great Britain. Hacia 1953 (con un gobierno conservador) se disuelve la corporación y se crea la Steel Holding y la Realization Agency. En 1966 (una vez más con un gobierno laborista) se da una segunda nacionalización del acero y se crea la British Steel Corporation, que absorbe 14 de las empresas privadas más importantes (3).

En general no puede afirmarse que el comportamiento de los partidos tenga un carácter definido y consistente respecto a las

nacionalizaciones. Son más bien las coyunturas las que han tenido el papel central en el desarrollo de este sector.

Es importante señalar que la participación del Estado ha sido constante en ciertos sectores económicos que en su momento se han considerado estratégicos para la preservación del interés nacional. En este sentido el caso de la British Petroleum es un buen ejemplo para demostrar el interés público británico y su relación con la industria: En 1914 el gobierno adquirió el 51% de la Anglo Persian Oil Co. a fin de generar un abasto suficiente para su ejército durante la I Guerra Mundial. A partir de entonces la importancia estratégica de este energético obligó al gobierno a seguir participando en las sucesoras de la primera compañía (la actual British Petroleum).

2.1. Razones para la Instrumentación de la Privatización

Desde la victoria del Partido Conservador, la elección de Margaret Thatcher en 1979 y desde la elección de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos en 1980, estos dos países han seguido una serie de políticas monetaristas similares asociadas con la escuela de Milton Friedman. Estos dos países tienen en su trayectoria de desarrollo una similitud: un crecimiento duradero seguido de un decline. A pesar de esta similitud cabe hacer notar que los Estados Unidos han comenzado

sólo recientemente su decline, aproximadamente 50 años después que la Gran Bretaña.

Comparados con otras naciones capitalistas la economía de los Estados Unidos ha estado en ascenso por los últimos cien años, alcanzando su posición dominante durante los años cincuentas y sesentas. Sólo en años recientes los Estados Unidos han enfrentado un serio desafío tecnológico e industrial de otras naciones como Alemania y Japón. La hegemonía británica, en contraste terminó hace mucho tiempo. En este sentido cabe destacar que hacia 1950 20% de las exportaciones mundiales provenían del Reino Unido en tanto que para 1970 ese país exportaba sólo 9% de ese total.

PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE MANUFACTURAS		
	PROMEDIO	
	1951-55	1973-77
ESTADOS UNIDOS	25.8	16.8
REINO UNIDO	20.5	9.1
REP. FED. ALEMANA	13.1	21.1
FRANCIA	9.4	9.7
JAPON	4.4	14.2
ITALIA	3.5	7.1

Cuadro No. 2. Fuente: Geoff Hodgson. The british experience. Edward Nell. Prosperity and Public Spending, Transformational growth and the role of government. The New School of Economic Research. New York. 1988. pág 250.

De acuerdo a Geoff Hodgson (4) existen tres niveles en la explicación del decline relativo de la economía y el poderío británico. En un primer nivel se dice que éste data de la Revolución Industrial, en un segundo nivel se habla de la aceleración de un decline relativo desde la II Guerra Mundial, y un tercer nivel abarca la recesión y un período de decline absoluto a raíz de 1979.

Para revertir la erosión y pérdida de competitividad industrial, el gobierno británico publicó en 1975 el Libro Blanco, en el que se delineó la estrategia industrial a seguir a fin de hacer más competitiva la industria británica. En esta estrategia se propuso la creación de una campaña que fomentara el consumo de bienes británicos, aunque se tenía conciencia de que no todos estos bienes eran tan buenos como los importados. De igual manera se propuso el control de los sectores con las mayores dificultades en la producción por un tiempo limitado y mientras fuera socialmente necesario y no fomentar áreas en las que ya existiera una sobrecapacidad de producción mundial.

El instrumento principal para la aplicación de esta estrategia fue el "Maximun Enterprise Code", establecido también en 1975 a fin de promover esa competitividad y eficiencia necesarias en la industria nacional británica. Con este mismo fin se estableció en 1977 un fondo para elevar la competitividad y mantener en operación la actividad de las industrias siderúrgica, aeronáutica y de construcción naval.

"En el sector siderúrgico, entre 1974 y 1978, se invirtieron 2,000 millones de libras esterlinas en la British Steel Corporation (BSC) a fin de compensar la pérdida de competitividad de este sector. En el sector automotor, además del subsidio otorgado a los dos fabricantes principales en 1975, el gobierno adquirió la mayoría de las acciones de la British Leyland,..."(5) una de las dos compañías automotrices más importantes en el Reino Unido, comprometiéndose a ampliar el capital de la empresa.

En 1978 la Secretaría de Industria anunció programas de apoyo en los nuevos sectores estratégicos, en el sector de microprocesadores, por ejemplo, se pretendía estimular a las empresas inglesas en la introducción y utilización de microprocesadores y, por otra parte, se financiaron proyectos que abordaran el diseño, desarrollo y manufactura de productos y procesos en la microelectrónica a fin de atraer inversión adicional al sector.

En cuanto a la pequeña y mediana industria, además de los incentivos y el apoyo financiero convencional vigente se estableció un servicio de asistencia técnica y se ampliaron las facilidades financieras (mediante garantías y coberturas de riesgo cambiario) y fiscales poniendo énfasis en la creación de nuevas empresas. Por su parte el sector público amplió las facilidades para el financiamiento y estableció mecanismos de riesgo compartido en investigación y desarrollo.

No obstante, hacia 1979, cuando Margaret Thatcher fue nombrada Primer Ministro la economía era débil y persistía una situación económica en constante deterioro, la inflación era de 13% anual, un año después alcanzó el 18% anual; (6) mientras que el PNB entre 1973 y 1978 había crecido únicamente 0.9% anual. (7)

Se desataron además una serie de huelgas en el sector público que resultaban inflacionarias ya que para enfrentar el aumento en los precios los sindicatos pedían porcentajes mayores a los índices inflacionarios. Destacaron sobre todo la huelga en la British Steel Company (BSC) por sus efectos sobre otros sectores y empresas, como el automotriz; la huelga en la British Leyland (BL) (8) y la huelga de los maestros. Por ello, hacia 1979 existía una preocupación entendible en el Reino Unido.

Por lo que respecta a los partidos políticos, desde 1944 los partidos más grandes en Gran Bretaña habían mantenido un consenso ante la existencia de una economía mixta y el objetivo del pleno empleo. De 1974 a 1979 el gobierno laboral se acercó al monetarismo, sin embargo, fue hasta 1976 con la transformación del liderazgo conservador, que se abandonaron por completo los compromisos antes adoptados y se llevó a cabo un cambio en la posición ideológica. Es por ello que desde el punto de vista del desarrollo de la política económica británica la elección de Thatcher al liderazgo del Partido Conservador fue tan importante

como su victoria electoral algunos años después. El cambio en este liderazgo no implicó únicamente el reemplazo de una persona por otra, sino que marcó la victoria de la nueva derecha sobre la derecha tradicional en Gran Bretaña.

2.1.1. Cambio de Estrategia. Objetivos Iniciales de la Privatización

Los partidarios de Thatcher hicieron fuertes críticas al enorme gasto público, la excesiva intervención del Estado y el pobre desempeño de la economía. En este sentido, la tesis de que las empresas públicas son instrumentos que el gobierno puede utilizar para el logro de sus objetivos políticos, sociales y económicos, perdió apoyo. Se consideró que el éste tenía controles e incentivos adicionales suficientes para incrementar la inversión privada, la política fiscal y la política económica en general. Este reconocimiento llevó a la conclusión de que la propiedad no garantizaba el control de la economía y que el Estado podría alcanzar sus objetivos sin tener la propiedad.

Si bien al inicio de su gobierno M. Thatcher había prometido incrementar los niveles de empleo, esto era prácticamente imposible debido a los recortes que se harían en el gasto y en los servicios públicos, la única solución viable para lograrlo sería incrementar la productividad en las empresas públicas e incrementar la inversión en el sector privado.

En este sentido se inició un programa económico que posteriormente se denominó "utopía manchesteriana "(9), la cual consistía principalmente en reducir el tamaño del sector público y reducir el déficit público. Los objetivos a corto y a largo plazo se encaminaron a reducir la inflación y a cambiar la estructura, composición y eficiencia de la economía como un todo. Asimismo, en este proyecto la disciplina sindical se consideró un elemento indispensable para fomentar el resurgimiento de la economía británica.

Desde mayo de 1979, gracias a la clara mayoría obtenida, el Partido Conservador proclamó el objetivo de reducir la propiedad pública al mínimo, a través de la disminución del gasto público de la siguiente manera:

- 1) eliminación del desperdicio
- 2) recorte de los programas públicos
- 3) límites a los presupuestos de las empresas públicas y
- 4) reducción de las tasas de interés.

Para cumplir al mismo tiempo con los recortes y aumentos salariales anunciados era necesario eliminar plazas de trabajo, por lo que el gobierno puso en práctica una política de control salarial. Ofreció 12% de aumento a sus empleados para cumplir con las demandas salariales, en parte, y evitar que los trabajadores de otros sectores pidieran aumentos mayores.

Para el año fiscal 1980-81 las importaciones se incrementaron de tal forma que superaron a las exportaciones, se redujo el gasto público y disminuyó la inversión privada, provocando una caída del PNB. Por lo que los niveles de gasto público, aún manteniéndose estables, crecerían como porcentaje del PNB.

Para llevar a cabo su estrategia el gobierno necesitaba allegarse ingresos y reducir su déficit, para lo cual fue necesario elevar los impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabaco, cerveza y el impuesto sobre el valor agregado. Asimismo, se incrementó el precio del petróleo, del gas, de la electricidad, de las licencias de manejo, del diesel, del aceite industrial y para automóviles por encima de los índices de inflación. Al mismo tiempo se estableció un paquete de medidas monetarias y fiscales complementarias que ayudarían a la consecución de estos objetivos.

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para conseguir la reducción del gasto público. Por una parte los ministros se vieron imposibilitados para suspender la ejecución de los programas en las empresas estatales. (En el año fiscal 1979-80 las necesidades de financiamiento de las empresas públicas rebasaron los toques en el presupuesto establecido para este sector.) Por otra, los políticos no estuvieron muy dispuestos a favorecer los recortes al gasto en los proyectos de habitación popular, hospitales, asilos, centros educativos,

escuelas y empleo, ya que las reducciones al gasto siempre crean inpopularidad, en cambio, los programas públicos benefician a las mayorías. Por lo tanto al adoptar este tipo de políticas se incurría en un riesgo muy alto.

Esto demostró, para algunos críticos de la utopía manchesteriana que ésta era "incompatible con las prácticas democráticas " (10). No obstante, de acuerdo a sus defensores, los resultados obtenidos debían atribuirse a que la política manchesteriana no había sido llevada hasta sus últimas consecuencias. Lo que sí existía era la convicción de la necesidad de realizar un cambio en la estrategia de política económica laboral y social.

Además de la utopía manchesteriana, existieron propuestas más cercanas a la llamada "utopía japonesa" la que propone un proceso inversionista concentrado en sectores "ganadores" definidos por un sector público capaz de adoptar opciones estratégicas de largo plazo en el marco de un mercado interno protegido y liderado por empresas que, con ayuda del sector público, recuperarían su potencial innovador. (11)

Las políticas de reducción de gasto público que se utilizaron para corregir el déficit presupuestal alterando las condiciones de producción en el sector público, fueron sustituidas por una estrategia alternativa que desplazaba las

operaciones estatales hacia el sector privado ya que sólo éste podría imponer una disciplina en la economía.

La existencia de una multitud y variedad de objetivos sociales, políticos y económicos habían provocado que las empresas públicas se hicieran menos rentables, menos productivas y su rendimiento de capital fuera escaso, incluso los servicios que ofrecían a los clientes resultaban deficientes. A esto se sumó que al dejar de lado los objetivos comerciales se afectarían las finanzas de estas empresas, y debido a la protección gubernamental no estuvieran obligadas a sujetarse a las condiciones del mercado nacional e internacional de tal forma que fueron un lastre para el presupuesto nacional.

En tal virtud, la estrategia principal de privatización que adoptó el gobierno para la reconversión de la industria derivó del reconocimiento y exaltación de las deficiencias del sector público. La privatización se vio no sólo como un medio para revitalizar la industria pública, sino que como un medio para obligarla a enfrentar la competencia en el ámbito nacional, con el sector privado, así como en el ámbito internacional. Asimismo, representaba una estrategia con un carácter permanente, que permitiría que la actividad de las empresas a privatizar quedara fuera del gasto público y sus servicios estuvieran determinados únicamente por la demanda en el mercado. Esta estrategia permitiría además transferir las operaciones públicas en partes o en un cien por ciento utilizando métodos distintos.

En este sentido el programa conservador fijó objetivos financieros más claros para las empresas públicas y les otorgó la mayor autonomía de gestión posible. La idea consistía en reducir los fondos públicos asignados a este sector y elevar la productividad mejorando la calidad de la administración; el presupuesto ejercería el papel de rienda sobre las empresas públicas.

No obstante persistirían dos problemas, cómo modernizar las empresas con un presupuesto gubernamental limitado y cómo cubrir al mismo tiempo, con lo asignado, los compromisos financieros.

Si tomamos como ejemplo el sector de las comunicaciones (teléfonos), vemos que hacia 1980 éste necesitaba 150 millones de libras (12) para cubrir sus necesidades de modernización. Al contar con un presupuesto limitado y ante la necesidad impostergable de modernización, se vio obligado a obtener recursos adicionales y alternativos. Las diferentes posibilidades eran las siguientes:

- subir las tarifas, que ya habían sido incrementadas, a fin de que el costo de la modernización fuera pagado por los consumidores,
- distribuir el costo de inversión, por ejemplo, entre los solicitantes de nuevos aparatos,
- reducir sueldos o personal, sin embargo, el contrato colectivo resultaba un obstáculo o

- reducir la inversión en capital, la cual no constituía en sí una solución ante un incremento en la demanda de aparatos y de servicio de 22 % en llamadas internacionales .(13)

En una situación similar se encontraba la British Railways que sin una gran inversión de capital dejaría de estar en posibilidad de atender una gran demanda de pasajeros por falta de trenes y locomotoras. Sin inversión los trenes dejarían poco a poco de cubrir rutas hasta dejar de proporcionar servicio de forma intempestiva. En British Shipbuilders el problema era distinto aunque no menos grave. Sobraban 1,000 de 3,500 (14) obreros y llevar a cabo un recorte de tal magnitud era de por sí difícil de cumplir si a estas fechas 6.3 % de la fuerza de trabajo total estaba desempleada. (15)

A la demanda de más dinero por parte de las empresas el gobierno contestó que tendrían que conseguirlo a través de mayor productividad, negociando un cambio en las asignaciones de presupuesto o mediante asociación con capital privado. Estas situaciones las convirtieron en candidatas para la privatización, ya que necesitaban una gran inversión de capital y el aumento de tarifas era ya imposible.

Durante 1979 la palabra mágica para las paraestatales y sus problemas fue la privatización. "La privatización en Gran Bretaña resulta ser un proceso a la inversa de lo que fue la nacionalización después de la II Guerra Mundial". (16)

El gobierno de Thatcher anunció como objetivos de la privatización:

Primero: Sujetar a las empresas públicas a la competencia.

Este objetivo podía alcanzarse igualmente sin privatizar, simplemente introduciendo competencia en el sector público.

Segundo: La reducción de los déficits del sector público a través de la entrada de recursos líquidos.

Tercero: Reducción de la interferencia política en las corporaciones. M. Thatcher veía la relación entre el gobierno y la economía como una relación suma cero, entre mayor fuera el gobierno más débil sería la economía.

Cuarto: Lograr un capitalismo más democrático dando a más personas la posibilidad de ser propietarios y lograr así un cambio de actitud en la sociedad y del sector empresarial británico. (17)

Se comprendía que los avances tendrían que ser graduales y acompañados de otros cambios como el control de los sindicatos o grupos fuertes (en sectores a privatizar) a fin de no generar una gran oposición organizada. Asimismo, sería necesario fomentar la utilización de servicios privados, como los servicios de salud (haciéndolos deducibles de impuestos) o mejora los servicios alternos a los públicos (como el servicio de autobuses a fin de que se generara una competencia con los ferrocarriles y el debilitamiento de este sector hiciera más fácil el trato con su sindicato).

Como era previsible los sindicatos manifestaron la mayor oposición al programa de privatización, mostrando su determinación a resistir y mantener sobre todo el nivel del empleo. Consideraban que el gobierno penalizaba empresas exitosas, ya que el sector privado compraba sólo empresas superavitarias, por lo que la privatización, lejos de proveer fondos al gobierno, le provocaba pérdidas al vender estas empresas. La desnacionalización era innecesaria cuando la mayoría de las empresas estaba en recesión, asimismo, este tipo de políticas, junto con la liberalización, rompían la red industrial y evitaban la posibilidad del subsidio cruzado. (18)

La experiencia británica mostró la dificultad del proceso de privatización, ya que aún en un medio financiero desarrollado y sofisticado como el británico persistieron varios problemas; la definición de los objetivos del programa, los precios de las transacciones, la instrumentación misma del proceso y la seguridad de que los nuevos compradores sostuvieran la empresa privatizada y mantuvieran y cumplieran los objetivos sociales y nacionales estratégicos que el gobierno consideraba aplicables a la empresa a vender.

En cuanto al precio de venta un gran número de factores influyeron en su determinación, como fueron el tamaño de la empresa, la estructura del mercado en el que ésta actuaría y las perspectivas que los inversionistas privados veían para la misma.

La subvaluación podía ser muy peligrosa ya que podía hacer perder al gobierno mucho dinero. Se dijo, por ejemplo, que la venta de British Telecom había costado al Reino Unido entre 3 y 4 mil millones de libras esterlinas.

En cuanto a la aplicación del proceso, de acuerdo a lo mostrado por la experiencia británica se utilizaron diversas técnicas para el desmantelamiento del sector paraestatal, las cuales se presentan a continuación.

2.1.2. Técnicas y Estrategia ara el Desmantelamiento del Sector Paraestatal

La privatización fue uno de los aspectos más importantes en la política económica de los años ochentas, ya que la experiencia de este proceso fue de gran valor tanto para quienes quisieran comparar el desempeño de las empresas públicas con el de las empresas privadas, como para otros países que quisieron poner en marcha procesos similares.

En esencia se aplicaron cinco modalidades del proceso de privatización:

La técnica más popular y la más importante utilizada en el programa aplicado en el Reino Unido fue la venta de activos públicos. Esta se basa en la venta de partes o la totalidad de los activos por parte del gobierno, permitiéndole así retener

cierto control sobre la empresa en caso de considerarlo necesario. Por otra parte la empresa puede venderse a un solo comprador privado dedicado a la misma actividad, a sus administradores y empleados o al público a través de la venta de acciones.

Una segunda técnica consistió en contratar a empresas privadas para realizar ciertas actividades que anteriormente prestaba la misma empresa, por ejemplo la contratación de servicios de limpieza dentro de los hospitales. Otra variante podría ser la introducción de una administración privada en las empresas públicas.

Una tercera consistió en permitir a las empresas privadas proveer de servicios en actividades que hasta entonces correspondían sólo al Estado. Esta estrategia puede entenderse también como una transferencia de derechos y como ejemplos pueden mencionarse el servicio de recolección de basura que se permitió lo efectuara una empresa privada.

La propiedad de las empresas con grandes problemas laborales se traspasó a los propios empleados.

Dentro del concepto también se hizo referencia a un gran número de empresas cuya venta no se llevó a cabo, estas empresas fueron liquidadas y posteriormente la planta y el equipo se pusieron a la venta.

Exceptuando las primeras dos formas de transferencia las demás fueron utilizadas de forma muy limitada el Reino Unido.

Por cuestiones de estrategia las primeras empresas que se vendieron fueron aquellas que habían pasado al Estado hacía poco tiempo con antecedentes de buenas utilidades, o que podían recuperar altos niveles de rentabilidad a corto plazo. Las segundas candidatas adecuadas para ser vendidas en su totalidad fueron las organizaciones pequeñas unidas a grandes que se ocupaban de un producto o servicio especializado, como la agencia de viajes Tom Cook o los hoteles y el servicio de ferry que pertenecían a la British Rail. Naturalmente estos ejemplos representaban una parte pequeña de las empresas estatales en términos de activos y niveles de inversión.

Asimismo, comenzaron a venderse al sector privado varias empresas improductivas e ineficientes que fueron reestructuradas previamente para su venta. Por otra parte, empresas candidatas a venta, como la British National Oil Company se había convertido en un pozo de recursos por el alza internacional en los precios del petróleo, lo que obligó al gobierno a suspender su venta hasta mediados de 1981.

Sin embargo, en una gran mayoría de las empresas estatales no podía contemplarse una venta directa, muchas no podían ser tratadas como empresas lucrativas, otras tenían una larga

historia de pérdidas y problemas laborales que las volvían poco atractivas para los compradores.

Las empresas que operaban con beneficios se vendieron por la facilidad que esta acción implicaba. Otras empresas que no eran tan pequeñas ni presentaban utilidades, se pusieron a la venta para disminuir los gastos del sector público y de detener una fuga inútil de recursos, con el fin de que las ventas fueran atractivas el gobierno ofreció préstamos bancarios a los compradores.

Es importante señalar que hacia 1983 por las elecciones este proceso se frenó, lo que retrasó la aprobación de leyes referentes a la privatización de varias empresas. Esto llevó a la reflexión acerca de los errores que se cometieron en esta primera etapa. El gobierno recibió críticas del Parlamento y del público en general, sobre todo por el proceso de venta y la subvaluación de los activos de las empresas vendidas. Así que se adoptó una nueva estrategia en la venta de empresas estatales y se permitió una ampliación de la participación de inversionistas extranjeros.

Dentro de las nuevas técnicas de venta se siguió considerando la venta total en los casos de organizaciones pequeñas que producían bienes o servicios especializados. Sin embargo, ahora, a diferencia de la estrategia anterior, se vendieron únicamente secciones definidas o porcentajes y no la

totalidad de empresas como la British Petroleum, British Telecom, British Gas y British Airport Authority. Al mismo tiempo se inició una campaña publicitaria en televisión y prensa para que el público pudiera comprender los detalles de las ventas y participar en ella.

La participación de la inversión extranjera, particularmente la japonesa y la norteamericana, se permitió para complementar la inversión privada nacional de tal manera que se cubrieran los déficits financieros de las empresas públicas y se maximizaran las posibilidades en el precio de venta.

El Reino Unido ha sido uno de los pocos países en los que se vendió la totalidad de la participación gubernamental en varias empresas. Los ingresos por estas ventas se incrementaron progresivamente de 77 millones de libras entre 1979-1980 hasta 4.4 billones entre 1986-87. (19)

2.2. Resultados del Programa de Privatización

Ante las fuertes críticas al enorme gasto público y la excesiva intervención del Estado y ante el pobre desempeño de la economía británica durante la década de los setentas se adoptó una estrategia alternativa cuyos objetivos a corto y largo plazo serían revertir el decline de la economía británica y reducir la inflación y el desempleo, a fin de cambiar la estructura, composición y eficiencia de la economía en general. Como parte de

esta alternativa, se consideraron necesarias varias medidas, entre ellas la reducción del tamaño del sector público a través de la privatización. El objetivo específico de la privatización sería sujetar a las empresas públicas a la competencia, asegurar la entrada de recursos líquidos, reducir el déficit del sector público y la interferencia política en las empresas públicas, así como la posibilidad de una democratización de la propiedad y lograr así un cambio de actitud en el sector empresarial británico y de la sociedad en general.

El análisis de los resultados de la privatización en muchos aspectos sólo pueden ser especulativos, no sólo por lo reciente de los acontecimientos, si no también por que los efectos en el empleo y la productividad y demás indicadores están afectados por las otras medidas adoptadas como parte de la política económica, es decir, que no pueden aislarse los efectos específicos de la privatización, al ser ésta parte de una estrategia económica general.

El desempeño de las empresas privatizadas ha sido comparado con su actuación antes de la privatización considerando no sólo los costos de producción sino también los niveles de producción total. Después de esta comparación parece haber evidencia de que el sector privado es capaz de producir de manera más eficiente, sin embargo, estos resultados deben tratarse con cautela. Dados los objetivos de las empresas públicas no es tan fácil comparar

su desempeño con el de empresas del sector privado (Cfr. Cuadro No. 3)

El resultado de la comparación depende principalmente del foco de atención. La mayor limitante para la comparación resulta del hecho de que la empresa pública tiene múltiples objetivos como son las obligaciones sociales y la prestación de servicios públicos esenciales, el control de precios y la creación de empleos. Por ello si se toman en cuenta sólo criterios comerciales la empresa pública parece ser menos eficiente que las empresas privadas . Esto no quiere decir que las empresas públicas no puedan mejorar su administración y sus procesos productivos a fin de lograr, bajo los mismos criterios, una mayor eficiencia.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, uno de los efectos en los primeros años de la privatización fue una caída de la economía sin precedente. Entre 1979-1980 el PNB cayó 2.5% afectando principalmente al sector manufacturero, que de diciembre de 1979 a diciembre de 1980 redujo su producción no menos del 15%:

DECLINE DEL SECTOR MANUFACTURERO BRITANICO

-VOLUMENES-
1979 = 100

AÑO	PRODUCCION TOTAL	NIVEL DE INVERSION	PNB
1979	100	100	100
1980	91.2	86.4	97.5
1981	85.7	64.9	96.0
1982	85.9	62.8	97.8
1983	88.3	63.7	100.9
1984	91.8	73.9	103.7
1985	94.5	75.5	107.0

Cuadro No. 3 Fuente: Geof Hodgson. Op. cit. pág 258.

Ante esta situación el gobierno explicó que la prosperidad no podría obtenerse sin un sacrificio inicial, sugiriendo que los efectos negativos de las medidas deflacionarias adoptadas mostraban que evidentemente estaban funcionando y hacían referencia a la recesión mundial, en la que estaban sumidas la mayoría de las naciones industrializadas. No obstante, entre 1979 y 1981 el PNB de los países industrializados creció 2.2% mientras que el de la Gran Bretaña cayó 4%. Asimismo el nivel de empleo se incrementó 0.6% en los primeros en tanto que en el Reino Unido cayó 6.9% (20)

Sólo hasta 1983 fue posible para el Reino Unido recuperarse de la caída en el PNB manteniendo una inversión reducida, sin embargo, no fue posible recuperar los niveles de producción total de estos años.

Otro de los objetivos importantes en el programa de privatización del gobierno conservador era la reducción del déficit gubernamental, la cual debía lograrse a través de una reducción en el gasto. Sin embargo, a pesar de que éste se redujo año con año no siempre fue posible quedar dentro de los niveles de presupuesto establecidos. Esta reducción fue acompañada de una caída en la tasa de crecimiento de 2% a finales de los setentas a 0.5% entre 1980-81. De acuerdo a la teoría keynesiana, justamente en estos momentos de recesión era cuando el gobierno debía incrementar el nivel de gasto.

La política de ajuste en Gran Bretaña tuvo un impulso mayor que en otros países. Entre 1979-80 sólo Italia redujo su déficit gubernamental en mayor grado que la Gran Bretaña, pero dio marcha atrás al año siguiente. Entre 1980-81 la economía británica estaba cayendo, y esta caída se aceleró al continuar con la política de reducción del déficit gubernamental. En otros países para entonces se había procedido a la reactivación (Suecia, Francia, Alemania Federal, Italia, Estados Unidos y Canadá) y aunque en la Gran Bretaña se esperaba una recesión, ésta rebasó todas las expectativas, por lo que el gobierno conservador fue acusado de exacerbar los efectos de la recesión una vez que ésta había comenzado .

Sólo hasta 1982-83, cuando se acercaban las elecciones el gobierno dio marcha atrás a la política deflacionaria y la

política monetaria se abandonó en gran medida. Entonces, se permitió un incremento en la demanda efectiva al aumentar el gasto gubernamental, sin embargo, no podría hacerse indefinidamente para no perder credibilidad. Nuevamente, desde un punto de vista keynesiano, no sería accidental que la economía británica se recuperara de la recesión justo entre esos años (Ver Cuadro No. 4).

BALANCE FINANCIERO GUBERNAMENTAL POR PAISES						
INCREMENTO (+) O DECREMENTO (-) DEL DEFICIT COMO PORCENTAJE DEL PNB						
	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
U.S.	+1.8	-0.3	+2.9	+0.3	-0.7	+0.5
CANADA	+0.9	-1.1	+3.4	+1.2	+0.1	+0.2
R. UNIDO	+0.0	-0.7	-0.5	+1.4	+0.1	-0.4
SUECIA	+0.8	+1.2	+1.2	-1.0	-1.8	-0.9
FRANCIA	-0.9	+2.0	+0.9	+0.4	-0.3	+0.5
R.F.A.	+0.3	+0.8	-0.4	-0.8	-0.6	-0.7
ITALIA	-1.5	+3.9	+0.7	-0.2	+1.1	-0.1
JAPON	-0.3	-0.5	-0.4	-0.1	-0.8	-1.0

Cuadro No. 4 Fuente: Geof Hodgson. Op cit. pág 255.

Posteriormente, el gobierno conservador revisó su estrategia y aunque sabían que seguiría la caída en el sector manufacturero, decidieron esperar a que las fuerzas del mercado solucionaran estos problemas. Consideraron que el crecimiento del gasto sería un estímulo adicional a la demanda efectiva y a la inflación. La nueva estrategia intentó impulsar la economía reduciendo impuestos y el gasto público, otorgando otro tipo de incentivos al trabajo y a la inversión.

Otro efecto de la política llevada a cabo en el Reino Unido a partir de 1979 fue un descenso en el nivel de empleo, lo que significó un recorte dramático en los ingresos reales de millones de personas. Esto, aunado al estancamiento de los salarios, afectó negativamente el consumo interno, reflejándose en la disminución de la demanda interna, que durante los últimos años de la década de los setentas había crecido a un ritmo de 5% anual, para estancarse a partir de 1979 y crecer sólo lentamente en los años subsecuentes.

La disminución en el nivel de demanda agregada aunado a la caída en los niveles de inversión, a la disminución del gasto y el alza entre 1979-1982 de la libra esterlina, provocó la caída de la demanda, afectando no sólo al mercado interno, ya que esto provocó asimismo una severa disminución de las exportaciones británicas y en los niveles de comercio exterior (Ver Cuadro No. 5).

En la balanza comercial del Reino Unido el superávit comercial cayó a más de la mitad entre 1978 y 1979 y aunque se incrementó en 1981 no volvió a alcanzar los niveles de 1978. A esto debe sumarse que a partir de 1982 se incrementaron las exportaciones británicas de petróleo, por lo que el deterioro de su posición en los mercados mundiales fue aún peor de lo que reflejan estas cifras. En el año de 1983 por primera vez en el

Reino Unido se importaron más bienes manufacturados que los exportados.

BALANZA COMERCIAL	
REINO UNIDO	
AÑO	‡ DEL PNB
1977	3.8
1978	3.3
1979	1.6
1980	2.6
1981	3.2
1982	1.9
1983	0.9
1984	0.2
1985	1.2

Cuadro No. 5 Fuente : Geoff Hodgson. Op. cit. pág. 258.

Dentro del programa desarrollado desde 1979 por el gobierno de Thatcher se fijó el objetivo de terminar con el problema inflacionario antes de que este problema destruyera la estabilidad política y social. La política monetaria se consideró necesaria para lograr este objetivo, por lo que se sacrificaron ideales tradicionales como el pleno empleo. El gobierno no tomó en consideración los costos a corto plazo, y hacia mediados de la década de los ochentas se lograron los índices más bajos de inflación. Sin embargo, después de 10 años, la inflación volvió a ser casi la misma que la heredada por el gobierno conservador en 1979, mientras que el poder adquisitivo de la población y los niveles de empleo se redujeron sustancialmente.

**GRAN BRETAÑA
INDICES INFLACIONARIOS**

AÑO	% DE VARIACION EN PRECIOS AL CONSUMIDOR	% DE VARIACION EN INGRESOS
1978	8.2	13.0
1979	13.3	15.5
1980	18.0	20.7
1981	11.9	12.8
1982	8.8	9.4
1983	4.6	8.4
1984	5.0	6.0
1985	6.1	8.5
1986	3.4	7.9
1987	4.2	7.8
1988	4.9	8.7
1989	7.7	9.3

Cuadro No. 6 Fuente: Nigel Healey. Op. cit. pág. 38.

Otra meta importante de la privatización era lograr una democratización de la propiedad a través de la promoción de un capitalismo popular con una expansión de la propiedad y aunque en un principio se incrementó el número de accionistas, la gran mayoría de la gente vendió su participación en las empresas algunos días después de la oferta.

En pocos casos los trabajadores de las empresas compraron ellos mismos las empresas. La participación de los trabajadores fue más bien de oposición, sobre todo en lo relacionado a los cambios que hubo en las condiciones de trabajo, en los niveles de empleo y de salarios.

Los objetivos mismos de la privatización tenían elementos contradictorios. Por ejemplo, se intentó vender el mayor número de empresas a un precio justo y lograr al mismo tiempo niveles aceptables de competitividad. No obstante era más fácil vender un monopolio como una unidad que una serie de empresas en competencia. No obstante en muchos casos se prefirió lograr para el gobierno una buena entrada de recursos que mantener el objetivo de la competitividad.

Lo que sí ha dejado en claro el proceso de privatización en el Reino Unido es que hoy en día no vivimos en un sistema de libre mercado. Actualmente las condiciones económicas ya no son las mismas que durante la posguerra, hay un dominio de las grandes corporaciones. Por ejemplo, "en Gran Bretaña 4 bancos dominan 85% de los depósitos bancarios, 6 compañías controlan la mitad de la industria de la construcción. Es decir, que menos de 1% de las empresas domina de la mitad a 2/3 de la economía británica" (21). Esto da idea de la gran concentración de poder y de la transformación que ha habido del lado de la oferta de la economía.

Por otra parte, a pesar de la exaltación que se hizo de los beneficios para las empresas que se sujetaran a las condiciones del mercado, esto no ha podido ser probado siempre, ya que en muchos casos, por ejemplo en las empresas militares privatizadas, los compradores insistieron en tener la garantía gubernamental de una tarifa de protección a futuro. La venta de British Aerospace

tampoco fue segura antes de la existencias de pedidos importantes por parte de la fuerza aérea. Se pensó que deshaciéndose de algunas empresas estatales podría reducirse su peso en el gasto a corto plazo y generar ingresos al erario público, sin embargo, han continuado las subvenciones a empresas privatizadas, aeronáuticas, siderúrgicas, automotrices, electrónicas y de astilleros.

Con el fin de reducir la participación estatal y los requerimientos del sector paraestatal, el gobierno ignoró o pospuso los mayores objetivos que generalmente promueven los economistas, es decir el bienestar y un nivel creciente de competitividad. Una razón para este comportamiento fue la necesidad de obtener la cooperación de los dirigentes empresariales. De acuerdo al gobierno la experiencia de la posguerra había dado como resultado la comprobación de que los propósitos originales no habían sido alcanzados a través de la propiedad estatal y que las condiciones que habían llevado a la nacionalización no eran las mismas ahora. Los objetivos iniciales se habían convertido en inalcanzables a través de la propiedad pública por obsoletos o por un cambio en la escala de prioridades. El Estado fuerte se convirtió en débil por estar sus administradores en una encrucijada entre el gobierno y el mercado.

Las políticas monetarias y deflacionarias impuestas por el gobierno de Thatcher en una economía en descenso agudizaron la

recesión, de la cual el gobierno salió con poco espacio de maniobra. En el sector manufacturero los problemas no pudieron atacarse de fondo ya que la contracción económica dejó al gobierno con menos recursos en términos reales para actuar. Al negarse a utilizar una política de estímulo industrial al gobierno no le quedó otra solución que vender más empresas dándole espacio para reducir impuestos. Para el gobierno fue más fácil privatizar que reducir directamente el gasto público, objetivo que no fue cumplido.

Gracias al petróleo la situación no fue peor. Algunos argumentan que las ganancias del petróleo han parado en el pago al gran número de desempleados. En 1974 la Gran Bretaña gastaba 3.7 mil millones de libras esterlinas en petróleo, hacia 1986 la entrada por concepto de petróleo fue de 16 o 17 mil millones de libras.

Las perspectivas para los conservadores eran que la privatización y el petróleo impulsaran la industrialización, que las ganancias de la privatización permitieran disminuir impuestos y estimular la economía. Supuestamente, para cuando ya no haya petróleo, la Gran Bretaña debía ser como Japón, que tiene una economía próspera y sana sin recursos naturales.

CITAS

(1) Ruiz Dueñas, Jorge, Empresa Pública, elementos para el examen comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 34.

(2) (Cfr.) Idem. págs. 35 - 36.

(3) Idem. pág 42 y 43.

(4) Hodgson, Geoff, The british experience, Edward Nell Prosperity and public spending, transformational growth and the role of government, The New School of Economic Research, New York, 1988, pág 250.

(5) Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina, Editorial Nueva Imagen, 3ª ed., México, 1987, pág 327.

(6) Healey, M. Nigel, "Fighting Inflation in Britain", Challenge Magazine of Economic Affairs, New York, March-April, 1990, pág 38.

(7) Hodgson, Geoff. Op. Cit. pág 251.

(8) La huelga en la British Steel company destacó en primer término por sus efectos en otros sectores y en empresas como la automotriz, la cual tiene como materia prima el acero. Ante la posibilidad de que hubiera escasez de este metal en el país el gobierno estableció un plan de ayuda para las empresas afectadas a fin de que no se vieran en la necesidad de pagar sueldos sin producir. Si esta situación se hubiera presentado en una empresa privada se habría procedido a la liquidación de los trabajadores. No obstante, al prohibir la ley la quiebra de las empresas estatales, Thatcher tuvo que buscar la forma de que, basándose en la ley pudiera cerrar la empresa, despedir a los obreros y tratar después de reabrirla. El gobierno ya no quería invertir más en esta compañía, especialmente con un mercado de acero a la baja. Cfr. "If you can't beat 'em. British Companies including nationalised ones, should prefer unBritish partners".- en The Economist.- March 22, 1990.- y "STEEL. Sir Keith impaled" en The Economist.- Junio 28, 1990.

Por lo que respecta a la huelga en la British Leyland (BL), esta compañía producía un millón de coches por año, siendo que necesitaba producir el doble para cubrir los costos de producción, desarrollo e inversión. Se consideró que esta empresa sólo podría sobrevivir volviéndose internacional. cuando BL entró en huelga, el gobierno amenazó con despedir a 180,000 empleados si no volvían a su trabajo. La compañía ofreció entre un 5 y un 10% de aumento dependiendo de la calificación de los obreros. Existía, sin embargo, una amenaza por sustituir a los obreros menos calificados por robots, ya que con una inversión japonesa (de la compañía Honda) de 280 millones de libras para la modernización de la planta se obtendría una capacidad de producir 34,200 automóviles más al año para el mercado europeo con un 70%

menos de personal. Cfr. "The Longbridge robots will march over the transport union." en The Economist, Abril 19, 1990. pág 49.

(9) Fajnzylber, Fernando, Op cit., pág 329.

(10) Idem., pág. 329.

(11) (Cfr) Idem., pág. 329.

(12) Cfr. The Post office's wrong number, The Economist, Abril 19, 1980. pág. 52.

(13) Cfr. "The Post office's wrong number". The Economist. Abril 19, 1980. pág. 52.

(14) State Bosses' public worries. Nationalised industries need a new deal with the treasury, The Economist, Mayo 3, 1980. pág 48.

(15) You ain't see nothing yet. Unemployment in the UK. The Economist, Junio 28, 1990, pág.73

(16) Centro de Investigación para el Desarrollo AC . La Conversión Industrial en México. Alternativas para el futuro, Ed. Diana, México, 1988, pág. 48.

(17) Aharoni, Yahir, Transforming attitudes in the United Kingdom, The Promise of Privatization, A challenge for American Policy, Ed. by Reymon Vernon, Council of Foreign Relations, USA, 1981, pág.- 40.

(18) Idem. pág.47.

(19) Aharoni, Yahir, Op cit., pág.-24.

(20) Hodgson, Geoff, Op. cit., pág.-254.

(21) Hollan, Stuart, et al, Economic objectives, Beyond Thatcher. The real alternative John Lansmann and Allan Meal Junction Books, London, 1983, pág. 17.-38

3. AMERICA LATINA OTROS MOTIVOS PARA LA PRIVATIZACION

3.1. Situación Económica

Actualmente el desafío de la política económica latinoamericana consiste, no como en el caso del Reino Unido en la recuperación de los niveles de productividad a fin de colocarse en los primeros lugares en la competencia a nivel mundial, sino en la consecución del desarrollo económico-social, competitividad y el control de la inflación a través del ajuste .

Aún antes del inicio de la crisis de los ochentas, la tarea de manejar la balanza de pagos y mantener un equilibrio, fiscal y monetario, razonable era bastante compleja, especialmente si se pretendía lograr al mismo tiempo un crecimiento y una transformación económica y social. Esta complejidad se debe al patrón peculiar de desarrollo de la región, que combinó avances considerables en ciertos sectores con deficiencias estructurales en otros.

El proceso de industrialización que tuvo lugar en América Latina desde 1930, pese a serias imperfecciones, logró un crecimiento en promedio superior al 5% anual, no obstante, persistieron al mismo tiempo sectores retrasados como el sector agrícola con muy baja productividad. Estos retrasos provocaron rigidez en la oferta y posteriormente favorecieron procesos inflacionarios.

Aunque se logró cierta diversificación de las exportaciones en la región, la mayor parte se concentró en productos primarios, esto aunado al deterioro de los términos de intercambio provocó una persistente asimetría en el comercio exterior, una fuerte dependencia tecnológica del exterior y una gran vulnerabilidad respecto a las fluctuaciones de la economía internacional. Como resultado de lo anterior, se manifestó una tendencia sistemática al déficit de la balanza de pagos y al estrangulamiento externo.

Por otra parte, los beneficios del desarrollo no llegaron a todos los estratos sociales por igual. Los más beneficiados fueron los estratos de alto ingreso cuyo consumo suntuario hacía más difícil la tarea de lograr el ahorro y la inversión productivos necesarios para crecer. El surgimiento de estratos medios significó un progreso económico y social indudable, aunque al mismo tiempo generó aspiraciones de un mejor nivel de vida que iban por delante de las posibilidades dadas por el crecimiento económico de la región. La pugna por la distribución del ingreso se agudizó con el propio proceso de desarrollo lo que creó nuevas tensiones sociales y económicas.

En los años ochentas América Latina ha tenido resultados notablemente inferiores, en cuanto a su desarrollo, respecto a los niveles alcanzados en años

anteriores. La profundidad y duración de la crisis económica iniciada en la década de los ochentas, ha hecho que ésta sea calificada por algunos como una década perdida.

Esto implica que hubo un retroceso en todos los órdenes y en todos los países. Como ejemplo puede mencionarse que a finales de 1989 el producto medio por habitante en la región fue equivalente al de 1976 (1) . A ello debe agregarse que el ingreso medio y el nivel de bienestar material general tuvieron un deterioro significativo. El balance de la década dejó definitivamente un saldo mucho mayor en el pasivo que en el activo.

En cuanto al sector público, la expansión de éste durante las décadas de los sesetas y setentas, fue un fenómeno generalizado en las economías mixtas en todo el mundo, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Sobre todo en América Latina, en donde la industrialización ha sido resultado de la participación deliberada del Estado, el cual a través de una política de fomento y protección, procuró el desarrollo industrial.

Los avances en el proceso de industrialización fueron en gran parte responsabilidad de las empresas públicas, esto implicó un aumento sistemático en la intervención y en los gastos gubernamentales, que no se expandieron al mismo ritmo

que sus ingresos, derivándose de aquí un creciente déficit de consecuencias inflacionarias.

El crecimiento del sector público no fue necesariamente planeado y se convirtió en un conglomerado complejo y diversificado, con demandas muy elevadas para su gestión y control. Estos conglomerados operaron además en el contexto de economías ineficientes, tanto por el sector público como por el privado, por lo que era necesario incrementar la eficiencia general de la economía a fin de mejorar la competitividad externa así como su funcionamiento interno.

3.1.1. La Crisis

Las circunstancias económicas internacionales pusieron al descubierto las fallas estructurales de las economías latinoamericanas, que ya estaban presentes antes de 1981, pero que se agudizaron con el inicio de la crisis adquiriendo dimensiones dramáticas:

Las fuentes tradicionales de crecimiento dejaron de ser dinámicas: los cambios en la demanda de productos primarios hicieron que el valor de las ventas por exportaciones cayera de forma notable y el dinamismo que mostró el sector exportador en algunos países perdió gradualmente participación relativa en el comercio mundial.

En 1960, por ejemplo, el valor de las exportaciones latinoamericanas representaba 7.7% de las exportaciones mundiales, veinte años más tarde se había reducido a 5.5% y en 1988 a 3.3%. (2)

Como consecuencia, América Latina en conjunto, redujo su presencia relativa en la economía internacional, sobre todo si se compara su desempeño con la experiencia del sureste asiático.

El grado de industrialización de la región bajó de 25.2% en 1980 a 23.8% en 1988, por lo tanto, el valor agregado industrial en el producto tendió a disminuir y el sector manufacturero en vez de impulsar el crecimiento acentuó el panorama recesivo. (3)

Durante la década de los ochentas los desequilibrios macroeconómicos, sobre todo la inflación, se presentaron de forma más acentuada que en años anteriores. Muchos países intentaron controlar la inflación mediante programas de ajuste recesivos como una medida indispensable antes de iniciar el crecimiento, sin embargo, fueron muy escasos los que lograron avances constantes.

El pago del servicio de la deuda externa, normalmente acompañado por la disminución de ingresos netos de capital externo, redujo la disponibilidad de recursos susceptibles de

destinarse a la inversión y tuvo además una gran repercusión en las finanzas del sector público, en la cuenta corriente y la balanza de pagos. La región, que tradicionalmente era importadora neta de recursos, se convirtió en exportadora neta. En 1970, 18.8% de la inversión directa de los Estados Unidos en el exterior se encontraba en América Latina y el Caribe, cifra que en proporción disminuyó a 13.2% en 1986. Cabe mencionar que de los 17 países más endeudados del mundo en desarrollo 12 se encuentran en la región. (4)

Un segundo problema queda ilustrado por Gert Rosenthal quien afirma que "si bien la mayoría de las economías dejaron de crecer no sucedió lo mismo con la población. Por la inercia demográfica de las décadas precedentes y por la gradual incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la población económicamente activa creció en promedio al 2.8% anual durante el período". (5)

Asimismo, durante el decenio entró en crisis el sector público. Si en décadas pasadas se habían cometido excesos en la burocratización, la ineficiencia y la asignación de recursos, éstos quedaron dolorosamente en evidencia durante las graves restricciones financieras que caracterizaron el panorama económico de los años ochenta en la mayoría de los países. Como consecuencia de la recesión hubo merma en la recaudación de los ingresos fiscales y para contrarrestarla se hicieron reformas y se elevaron constantemente las

tarifas de los bienes y servicios públicos que tendían a rezagarse durante los procesos inflacionarios. En cambio, el gasto corriente creció, en parte, como resultado del pago del servicio de la deuda pública interna y externa.

Otro factor que influyó de manera decisiva en el deterioro de las economías latinoamericanas fue la reducción de los flujos del exterior provenientes principalmente de la banca comercial y de la inversión extranjera directa. Lo anterior, como consecuencia de la pérdida de confianza en el sistema económico y la estabilidad política de la región. Con el fin de evitar un resquebrajamiento de la economía internacional los organismos internacionales adoptaron políticas de apoyo a estas economías, no obstante, no fueron lo suficientemente poderosas para poder sanear y reactivar las economías latinoamericanas.

3.1.2 El Proceso de Privatización en los Programas de Ajuste

La crisis y los problemas financieros mencionados obligaron al cuestionamiento de las estrategias que hasta entonces habían caracterizado a la política económica, principalmente en lo que se refería al sesgo antiexportador y antirural que había prevalecido en la mayoría de los países de la región durante los últimos decenios.

Las carencias e insuficiencias mostraron asimismo la necesidad de reformar y modernizar al sector industrial, público y privado, así como la urgencia de fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Para conseguirlo, se optó por la aplicación del llamado enfoque convencional u ortodoxo de ajuste, en medio de un debate que giraba en torno a posiciones extremas: los modelos aperturistas contra los de sustitución de importaciones; la mano invisible o la planificación; el dirigismo estatal o la iniciativa privada.

La adopción del programa de ajuste reflejó el avance de planteamientos conceptuales del mundo industrializado, en particular de los Estados Unidos y del Reino Unido, sin embargo, fue también la respuesta natural a las tendencias observadas durante 30 años y que dieron paso a una profunda recesión.

La inflación fue el fenómeno característico de la región durante la década. Por ello, en casi todos los países los esfuerzos de ajuste estuvieron dirigidos principalmente a su control. Aún los países que habían logrado un crecimiento con inflación adoptaron finalmente políticas para abatirla, ya que ésta dificultaba el proceso de desarrollo económico, bajaba el poder adquisitivo de los que tenían ingresos fijos, contraía el ingreso, devaluaba la moneda, desalentaba el ahorro, distorsionaba la inversión y

fomentaba la especulación, propiciando un ambiente de incertidumbre, inestabilidad y tensiones sociales.

El ajuste consistió principalmente en la adopción de las siguientes medidas:

a) La restricción de la oferta monetaria en términos reales. Esta medida estaba dirigida a frenar la inflación, a través del control de la demanda agregada.

b) La reducción del déficit fiscal. Esta medida, al igual que la primera, tenía como finalidad el control de la inflación. Incluía cambios en los sistemas tributarios y medidas para contener la evasión fiscal, así como la disminución de los subsidios, la elevación de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, además de la adopción de políticas salariales restrictivas.

Al mismo tiempo que el gobierno reducía su déficit fiscal, también intentó financiarlo, sin embargo, fue especialmente esta acción la que tuvo mayores efectos negativos: al reducir la disponibilidad de crédito mediante el uso de mecanismos forzados de ahorro, en un contexto de presión financiera se fomentó indirectamente la fuga de capitales. Esta acción provocó la disminución de la inversión privada y la disminución de la participación de este sector en el ámbito financiero. Como consecuencia las emisiones de títulos de deuda pública aumentaron y se

registró un incremento de las tasas de interés. Asimismo, con el fin de incrementar la demanda se emitió dinero sin respaldo fomentando un aumento en la inflación y una profundización de la crisis cambiaria.

c) la reducción en las variaciones en los precios relativos, sobre todo del tipo de cambio real. La necesidad de reducir el margen de divergencia entre el tipo de cambio nominal y el del tipo de cambio real indujo cambios sustanciales en los sistemas de tipo de cambio y en los regímenes de comercio exterior; de sistemas de cambio fijo se pasó a devaluaciones más continuas y prolongadas para corregir las sobrevaluaciones de las monedas y lograr colocar sus artículos en el mercado mundial ya que al devaluar la moneda se lograba hacer más competitivos los artículos a nivel internacional.

Esta medida intentaba lograr principalmente una reasignación de recursos en favor de las actividades de mayor rentabilidad y eficiencia, especialmente aquellas que pudieran ser competitivas en los mercados internacionales y contribuir a la eliminación del déficit en la balanza de pagos, lo que ayudaría a cumplir las obligaciones derivadas de la deuda externa. Sin embargo, las devaluaciones sucesivas y las altas tasas de interés nacionales e internacionales magnificaron la carga financiera derivada de la crisis cambiaria.

Las medidas adoptadas no tuvieron el éxito deseado por diversos motivos. La recesión y las cuantiosas transferencias de recursos al exterior que sobrepasaron los 30,000 millones de dólares, significaron una reducción de la capacidad para importar equivalente al 28% (6) y en la medida en que el flujo del financiamiento externo se redujo, las restricciones impuestas por las políticas monetaria y crediticia tendientes a lograr un ahorro forzoso, aceleraron la elevación de las tasas de interés y en consecuencia el estrangulamiento, externo de las empresas ya que no podían pedir financiamientos, disminuyendo de esa manera la modernización de equipos mediante importaciones y competitividad en el exterior.

El sector fiscal, por ejemplo, tuvo a su cargo el pago de una parte de los intereses de la deuda externa, equivalente aproximadamente al 4% del PNB, lo que hizo imposible lograr un comportamiento equilibrado de las finanzas públicas. Para ello hubiera sido necesario generar un superávit enorme entre el monto de sus ingresos y el de sus gastos de consumo e inversión, lo cual significaba un sacrificio en el nivel de sueldos y de los gastos esenciales para el desarrollo económico y social.

El ajuste y la falta de dinamismo económico tuvieron asimismo elevados costos sociales pues aumentaron el

desempleo y el subempleo, lo que aunado a la restricción del gasto público, deterioró los niveles de ingreso y elevó la incidencia de la pobreza extrema.

Así, el déficit en cuenta corriente para la región en su conjunto que ascendía a USD \$41,000 millones en 1982, disminuyó únicamente en USD \$1,000 millones en 1984 y poco más de USD \$4,000 millones en 1985, lo que se logró principalmente por la baja en las importaciones y no por el aumento de las exportaciones.

Esta baja tuvo a su vez un impacto recesivo en las economías de la región, que precisaban de las importaciones para el normal desenvolvimiento de las actividades productivas, provocando que el PNB global para América Latina fuera en 1985 de 2.8% y excluyendo a Brasil, de 0.8%. (7)

Paralelamente al proceso recesivo, se aceleró el proceso inflacionario. La inflación pasó de 164% en 1984 a 610% en 1985 en la región. El sector más afectado fue el de los asalariados ya que el aumento de la inflación, aunado a la aplicación de políticas restrictivas salariales, provocaron la reducción de los salarios reales y una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, desatando crecientes tensiones sociales. Al subempleo se agregaron

altos niveles de desempleo y la inversión representó un 30% menos que el nivel registrado la década pasada.

Pocos países lograron mantener baja la inflación, en el resto se logró sólo una estabilidad inicial. Para algunos, la política de ajuste conllevaba costos sociales demasiado altos y elaboraron en la medida de lo posible, estrategias alternativas con políticas de ajuste heterodoxas.

La estabilidad política se convirtió entonces en el elemento crucial, principalmente en períodos anteriores a elecciones, ya que la mayoría de los gobiernos al carecer de la firmeza necesaria en la aplicación de las medidas de ajuste, ya fuera por motivos políticos o por desastres naturales, en intentos sucesivos de estabilización fueron perdiendo credibilidad y la población la confianza, teniendo que incurrir en costos políticos y económicos mayores al darse nuevos brotes de inflación.

Esto demostró que las medidas adoptadas por sí solas no podían crear las bases de un desarrollo firme y sostenido y que era indispensable que el programa de cambio estructural no sólo controlara la inflación sino que permitiera alcanzar el desarrollo sostenido de la economía y el bienestar de la población.

Estos nuevos esfuerzos se enmarcaron también dentro de programas de ajuste ortodoxo, apoyados por los principales organismos financieros internacionales. Las orientaciones estructurales fundamentales del enfoque se dieron en el marco de las condiciones generalmente requeridas por los organismos internacionales de crédito y abarcaron tres puntos principales, íntimamente relacionados entre sí y que en su conjunto constituyen la concepción del desarrollo del pensamiento neoliberal en América Latina:

i) Liberalización y apertura de las economías hacia el exterior con respecto al comercio de bienes y servicios y a la inversión extranjera directa.

Las distorsiones de los precios internos, mantenidas por largo tiempo, habían hecho perder el patrón de referencia, fomentando ineficiencias y reduciendo el aliciente para adquirir grados de competencia crecientes comparables a los internacionales, por lo que esta medida ajustaría la estructura de precios de los países a la estructura de precios en el mercado internacional y fomentaría la competencia interna.

ii) El manejo de los instrumentos de política económica, el tipo de cambio, la protección arancelaria y no arancelaria, los instrumentos de promoción de exportaciones, los impuestos, subvenciones y el crédito, debían centrar su

atención en las actividades prioritarias. Esto se enfocó principalmente en las actividades productivas, buscando principalmente la competitividad de los productos nacionales a nivel internacional.

iii) Disminución al mínimo del papel del Estado en la conducción de la economía a través de la privatización de empresas públicas y de actividades desempeñadas por el sector público. Reforma de las empresas públicas para hacerlas operar con criterios iguales o muy parecidos a los de las empresas privadas. Para conseguirlo debía liberalizarse la reglamentación, licitar concesiones, redimensionar el sector público adecuándolo a sus limitaciones financieras y especialmente privatizar empresas públicas.

3. 1.3. Privatización, Instrumento de Ajuste

La propuesta de cambio de dirección de la estrategia económica penetró en el ámbito de la discusión interna en los países de la región, encontrando eco en algunos sectores nacionales y provocando el cuestionamiento de los fundamentos, la magnitud y la velocidad del cambio propuesto.

En general, la idea había sido controlar la inflación, así como el déficit fiscal antes de iniciar el ajuste

propriadamente dicho. No obstante las medidas adoptadas hasta ese momento no habían logrado aliviar el déficit del sector público, ni habían corregido las evidentes ineficiencias globales ni se había logrado el incremento de la competitividad externa.

Esto, aunado a la situación de que la producción pública y la privada habían interactuado en una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo del Estado de Bienestar, a comienzos de la década pasada, provocó a que los empresarios comenzaran a achacar a la injerencia estatal la mayoría de sus males, a la vez que presionaban para que los recursos públicos compensaran su falta de competitividad o los resarcieran de pérdidas por decisiones equivocadas.

Así, a pesar de que numerosos funcionarios públicos insistían en trasladar mecánicamente la gestión privada a la esfera pública o en aumentar las regulaciones hacia este sector por considerarlo como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, se instituyó el programa de privatización, considerando que la aplicación de esta política resolvería varios problemas.

A esta política se le adjudicaron una multiplicidad de objetivos, se esperaba que transformara la producción ayudada por la apertura externa, que lograra un mayor grado

de competitividad internacional de las manufacturas, que incrementara la eficiencia de las empresas, que solucionara las dificultades en la relación entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas, que generara ingresos fiscales por medio de la venta de activos productivos, que difundiera la propiedad accionaria, que atrajera mayores flujos de inversión y atenuara el poder de los diversos grupos que ejercían presiones sobre la empresa pública.

Precisamente esta multiplicidad de objetivos indicó que la política de privatización carecía de un análisis claro y sólido de sus propósitos y sus efectos y se mostró más como una política que buscaba su propia racionalidad.

Sin embargo, el proceso siguió adelante. La técnica más utilizada para privatizar fue la venta de activos y existe casi completa unanimidad en el sentido de que se colocaron a precios subvaluados, especialmente porque la venta se llevó a cabo en un período de recesión económica.

Al fijar los precios para la venta de las acciones el gobierno buscó asegurarse de que éstas fueran efectivamente compradas, razón por la cual se tendió, en general, a fijar precios bajos en relación con los posibles criterios objetivos, generando beneficios extraordinarios para quienes

estuvieron en condiciones de adquirirlas (como sucedió en el caso del Reino Unido).

Como una reacción de los gobiernos a las críticas por la subvaluación de los activos, se estableció un procedimiento alternativo para la venta. Se sugirió un sistema de licitaciones públicas con precio mínimo a fin de generar ofertas para la adquisición de paquetes de acciones.

El sistema de contratos de concesión fue el menos utilizado, no obstante, hubiera sido el más apropiado en circunstancias en que las autoridades gubernamentales quisieran controlar las características del servicio o del bien que se fuera a producir, así como en aquellos casos en que se contemplaran subsidios.

Como parte del programa de privatización se instrumentaron paralelamente las medidas indicadas anteriormente, se favoreció el surgimiento de un nuevo sector de exportaciones no tradicionales, apoyados en una apertura externa que significó una disminución de barreras arancelarias y no arancelarias, combinada con una menor participación relativa del sector público en la economía.

Inmediatamente repuntó el nivel de las exportaciones, y aunque muchos consideraban que este repunte reflejaba sólo la necesidad imperiosa de los empresarios de colocar sus

bienes en el exterior por la profunda recesión de la demanda interna, con el tiempo y como resultado de las políticas aplicadas ha existido un aumento real y sostenido de las ventas de productos no tradicionales al exterior. La participación relativa en las exportaciones pasó, "en el caso de México de 12.7% a 44.5% entre 1980 - 1988, en el caso de Brasil de 56.5% a 71.3% en el mismo periodo".(8) En países como Colombia la mayor competitividad de las manufacturas se combinó con la incorporación de nuevos bienes primarios al sector exportador.

Asimismo, se siguieron los programas de reducción de la demanda como hasta entonces se había hecho, contrayendo el déficit fiscal, disminuyendo los gastos de consumo e inversión y restringiendo el crédito. Se redujeron los costos de producción y corrigieron los precios relativos a través del control de los salarios y la devaluación de las monedas nacionales.

El ajuste fue de una magnitud sin precedente. La reducción drástica de la demanda realizada sin la selectividad ni priorización de los gastos que se comprimían significó un desplome en la inversión y un fuerte deterioro del nivel de vida de los sectores asalariados aumentando la desigualdad social.

Este tipo de programas estuvieron apoyados principalmente por el FMI y el BM cuyos objetivos fueron delineados después de la II Guerra Mundial en Bretton Woods.

3.2. Agentes Internacionales con Influencia Directa en el Proceso de Privatización. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

En Bretton Woods, se estipuló que la preocupación central del Fondo Monetario Internacional (FMI) sería ayudar a los problemas de desequilibrio en la balanza de pagos; mientras que la función del Banco Mundial (BM) estaría centrada en objetivos a largo plazo, tales como la promoción del crecimiento y el desarrollo económico.

Esta diferenciación de funciones hizo crisis en la década de los ochentas cuando se llegó a un consenso en cuanto a que los desequilibrios de balanza de pagos de los países latinoamericanos eran de carácter estructural y por lo tanto, debían ser encarados con una perspectiva de largo plazo.

Asimismo, se comprobó que había una interacción entre los ajustes de largo y de corto plazo. En este sentido los programas de ajuste del BM se han aplicado generalmente en un contexto en el cual se encuentra en operación un programa del FMI, por lo que no solamente resultaba difícil aislar

los efectos de los respectivos programas sino que también se hizo evidente la necesidad de lograr algún grado de coordinación entre ambos.

A raíz de los problemas en el sistema financiero internacional, que en 1982 se manifestaron abiertamente por el problema de la deuda externa latinoamericana, el FMI ha desempeñado el importante papel de intermediario entre países deudores y bancos acreedores, organizando y coordinando complejos paquetes de recursos financieros provenientes de diversas fuentes y haciendo préstamos directos, los cuales ayudaron entre 1982-1985 a encarar la insuficiencia de liquidez externa de muchos países de la región.

Al asumir la función de intermediario el FMI impuso condiciones en ambas direcciones: a los acreedores, que tuvieron que suministrar créditos adicionales para sustentar los paquetes elaborados por el FMI y a los deudores, que debieron adoptar programas de ajuste que incluyeran el pago total del servicio de la deuda externa.

Asimismo, al asumir esta función, el FMI mostró una preocupación específica por un problema de largo plazo ya que se había reconocido que el problema de la deuda externa latinoamericana y su servicio no obedecían a una transitoria

falta de liquidez, por lo que los programas de ajuste se diseñaron con esta perspectiva (largo plazo).

Posteriormente, y una vez que se reconoció que los desequilibrios de balanza de pagos en los países en desarrollo tenían un origen estructural, la Dirección Ejecutiva del FMI aprobó (en 1986) la existencia del Servicio de Ajuste Estructural, cuyo objetivo era apoyar los programas de ajuste de los países de menores ingresos que enfrentaban persistentes problemas de balanza de pagos. El financiamiento otorgado bajo este servicio era preferencial y a plazos mayores que en los programas regulares. En él los países elegibles de financiamiento se comprometían a instrumentar políticas macroeconómicas y reformas estructurales que, de acuerdo al FMI, asegurarían el crecimiento de la economía, la viabilidad de un saldo favorable en la balanza de pagos y el pago de la deuda externa.

La suscripción de un programa económico con el FMI proporcionaba la indispensable credibilidad externa e interna al programa económico del país (aunque en ocasiones podía llegar a convertirse en un detonante de inestabilidad), que influía en la posibilidad de obtener recursos frescos del exterior e inversión del capital nacional en el propio país.

En el BM, durante la década de los setentas, predominó la idea de que en los países menos desarrollados (PMD) los beneficios del mayor crecimiento debían llegar a los pobres. Esto motivó el surgimiento del enfoque de "redistribución con crecimiento" que planteaba el objetivo redistributivo en los PMD que debía lograrse sin sacrificar el crecimiento. El alivio y/o eliminación de la pobreza se convirtieron en el foco conceptual del Banco, y se transformó incluso en un objetivo moral.

En la década de los ochentas se produjo un cambio de enfoque hacia la tesis neoliberal y surgió una visión negativa con respecto a las instituciones y las políticas económicas de los PMD. El Banco consideró que en éstos prevalecían políticas inadecuadas e instituciones débiles, que hacían difícil encontrar proyectos viables a los cuales otorgar financiamiento. En consecuencia con los nuevos objetivos acordados con las recién adoptadas ideas neoliberales se crearon nuevos programas y se otorgaron líneas crediticias para financiar proyectos específicos que fomentaran el crecimiento y aumentaran la eficiencia general de la economía de países que requerían de ajustes estructurales destinados a resolver desequilibrios externos.

El otorgamiento del financiamiento estuvo condicionado a ciertos cambios en las políticas comerciales y de precios

y de acuerdo al grado de participación del gobierno en la economía.

De acuerdo a la óptica del Banco, las distorsiones más comunes en los PMD eran el control de precios, los incentivos muy diferenciados entre los bienes comerciables, la tasa de interés subsidiada, el control del crédito y las trabas a la movilidad del factor trabajo, entre otros. La eliminación de los controles, consideraron, haría más eficiente la asignación de recursos y la productividad.

Asimismo, el Banco consideró que para controlar el grave desequilibrio externo se requería un contexto macroeconómico estable, que se lograría con un tipo de cambio apropiado y una estructura de incentivos "neutral" respecto a la producción para el mercado interno o externo. Esta "neutralidad" consistía en una completa liberalización del comercio exterior mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, así como la posible abolición de los impuestos a las exportaciones. No aconsejaba aplicar secuencialmente la liberalización, todo debía hacerse de forma simultánea.

Adicionalmente, recomendó incrementar los incentivos para atraer la inversión extranjera, se debían evitar tratos discriminatorios entre empresas nacionales y extranjeras y debía reevaluarse el papel del gobierno como dueño y

operador de empresas públicas presentando distintas alternativas para desestatizar y privatizar las empresas públicas.

En relación a la privatización, el BM dirigió sus esfuerzos a ayudar a los gobiernos a crear las condiciones necesarias y estructurar sus programas de privatización con el fin de maximizar la eficiencia y minimizar el costo social. En este sentido, realizó proyectos paralelos tendientes a mejorar los servicios urbanos, de salud y educación.

En sus recomendaciones, el BM mostró su marcada hostilidad a la intervención gubernamental y a las empresas públicas, a las que consideraba ineficientes por definición. De acuerdo a estas ideas, la privatización induciría, per se, un incremento de eficiencia y bienestar.

Con respecto a la deuda externa, el BM mantuvo hasta 1984 una posición neutral, considerando que se trataba de un problema transitorio de liquidez. Sin embargo dada la persistencia del problema y la escasez de alternativas de crédito externo, los PMD incrementaron sus demandas de recursos crediticios ociosos en el BM.

A partir de 1985 al percibir que el problema afectaba el crecimiento de los PMD el BM adoptó una actitud más

activa, cumpliendo para algunos países deudores latinoamericanos (Chile, Colombia, México y Panamá) un papel importante como aval para nuevos créditos provenientes de la banca privada internacional.

Desde hace algún tiempo existe un consenso en cuanto a que los programas suscritos por los países latinoamericanos con el FMI no producen los ajustes estructurales requeridos y si reducen el desequilibrio externo, lo hacen a un alto costo interno, sin llevarlos por una trayectoria viable y estable hacia el crecimiento.

Hoy en día el BM y el FMI proponen una estrategia de ajuste con crecimiento, aunque no existe consenso en cuanto al paquete de políticas económicas requeridas para la materialización de esta estrategia. El ajuste constituye una condición necesaria para el logro de un crecimiento sostenido de largo plazo y el establecimiento en cada economía de las bases adecuadas para su desarrollo.

Tomando como referencia la experiencia de crecimiento de los países del sudeste asiático y teniendo en cuenta la interacción de los ajustes de corto y mediano-largo plazo, el FMI y el BM sugirieron adoptar una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones, con los incentivos adecuados, que permitieran al sector privado transformarse en el motor de crecimiento.

La estrategia de ajuste con crecimiento basada en la promoción de exportaciones, implícita en la doble condicionalidad del FMI-BM, contenía los siguientes elementos:

- 1) liberalización de mercados y del sector externo, principalmente la liberalización de importaciones.
- 2) otorgamiento de incentivos a la expansión de exportaciones vía depreciación de la moneda local, con un tipo de cambio real estable y rebaja de impuestos a las exportaciones.
- 3) transformación del sector privado, nacional o extranjero, en el motor del crecimiento económico aunado a la privatización de empresas públicas.
- 4) vigencia de reglas económicas estables y permanentes y una menor intervención del gobierno en la economía.

En la actualidad muchos de los países que han recibido préstamos para el ajuste estructural de ambas instituciones se enfrentan al problema de la doble condicionalidad:

En el caso del FMI, ésta se centra en objetivos externos y en particular en la estabilidad de la balanza de pagos, para lo cual utiliza un marco conceptual basado en restricciones presupuestarias. La condicionalidad del FMI en muchas ocasiones se consideró estricta e inapropiada en virtud de que al considerar de su interés únicamente las

cuestiones estrictamente económicas, no tomaba en consideración para sus planes las variables políticas y sociales. No obstante, el FMI argumentó que esto hacía su condicionalidad menor a la impuesta por el BM.

Las reformas propuestas por el Banco fueron reformas también de gran envergadura, estaban basadas en la liberalización de mercados y del sector externo, la abolición de regulaciones y la privatización. Destacaron asimismo los programas SAL (Structural Adjustment Loan) que incluían también paquetes de reformas económicas e implicaban una interferencia en la estrategia de desarrollo, el manejo de políticas económicas y la evolución de los patrones distributivos.

La doble condicionalidad tuvo costos sociales muy elevados a corto plazo y en numerosas ocasiones surgieron discrepancias en cuanto a las políticas a aplicar. De cualquier forma en la mayoría de los países latinoamericanos esta interferencia fue inevitable debido al elevado endeudamiento que se tenía con organismos internacionales y bancos privados.

3.3. Perspectivas

Las economías latinoamericanas presentan signos visibles de ineficiencia tanto en el sector público como en

el privado. Las ineficiencias tienen origen estructural, sin embargo, pueden ser susceptibles de corrección mediante programas de ajuste estructural de largo plazo.

Estos programas, destinados a expandir la oferta agregada en el mediano y largo plazo suponen la movilización de un gran volumen de recursos muy superiores a los disponibles por los países latinoamericanos y a los de los programas de ajuste tradicionales de corto plazo del FMI.

Ante la ausencia de recursos internos suficientes para llevar a cabo el ajuste, los recursos financieros externos fueron esenciales en los años iniciales de aplicación de la estrategia, sobre todo los recursos provenientes de los organismos internacionales. De haber existido alternativas crediticias diferentes a éstas habrían sido preferidas a fin de evitar la condicionalidad aún y cuando su costo fuera superior, como sucedió en la década de los setentas cuando se dejó a los organismos internacionales el papel de prestamistas, de última instancia. Sin embargo, a raíz de la crisis de la deuda externa, la banca comercial, instigada por el FMI, se concentró en otorgar créditos a corto plazo.

El problema del ajuste con crecimiento exigía un alto volumen de recursos por un período prolongado, especialmente en las economías latinoamericanas que requerían la

introducción de cambios profundos. Esto dejó a los países latinoamericanos necesitados de recursos dos alternativas para llevar a cabo el ajuste:

La primera consistía en la obtención de mayores recursos crediticios del FMI y del BM sujetos a la condicionalidad.

Jamás existió una garantía de que los programas de ajuste económico sugeridos fueran los más adecuados. Por otro lado y tomando en cuenta que la aplicación de planes de ajuste tiene costos sociales elevados, la condicionalidad propuesta, había impuesto a los países costos excesivos y soluciones incompatibles con las preferencias de la mayoría de la población.

Era inegable que los PMD tenían que llevar a cabo reformas estructurales y la mayoría de los economistas latinoamericanos estaban de acuerdo en corregir la poca participación de sus economías en el mercado internacional, sin embargo, discrepaban en el paquete de políticas necesario para materializar esta estrategia y consideraban además que los programas tendrían mayores probabilidades de éxito si los gobiernos estaban de acuerdo en aplicarlos. Principalmente existía incertidumbre en la secuencia y el ritmo de aplicación más apropiados ya que tampoco ha existido jamás una receta única de ajuste ni un análisis

teórico válido y aceptable, que modele la transición de una situación de desequilibrio a una de equilibrio.

Cada economía, al ser distinta, podía esperar en cada caso resultados diferentes con la aplicación del mismo programa de ajuste. Por ello era importante que, en primer término la condicionalidad fuera revisada y readecuada, que existiera un acuerdo sobre los costos internos del ajuste y que se llegara a un acuerdo sobre las discrepancias existentes en las expectativas de la evolución futura de cada país.

Por otra parte, era importante que una vez que se obtuvieran los créditos a través de estos organismos no se utilizaran para repagar la deuda externa directamente. Sin embargo, eso sucedió en los países latinoamericanos, los cuales dedicaron alrededor del 35% (8) de las exportaciones para el pago de la deuda externa, cifras no compatibles con un proyecto de crecimiento, sin que disminuyera el peso relativo de la deuda en la economía y sin beneficio alguno en la obtención de los recursos. Para ello era necesario continuar generando superavit entre exportaciones e importaciones, así como entre ingresos y gastos de consumo e inversión.

La segunda alternativa consistía en una sustancial disminución del flujo de recursos que América Latina

destinaba al pago de su deuda, ya que era prácticamente imposible conciliar la aplicación de una estrategia de ajuste con crecimiento y pagar el servicio de la deuda externa en presencia de un suministro decreciente de crédito externo.

Así, el problema de la deuda externa adquirió mayor importancia, ya que se pensó que con una reducción en el flujo de recursos al exterior, que durante la década había sido de alrededor de 4% del PIB, se reduciría la proporción del ahorro interno que se transfería al exterior y ofrecía la posibilidad de reestablecer un círculo virtuoso acumulativo que facilitara la corrección de desequilibrios macroeconómicos y aportara los recursos necesarios para financiar la inversión.

El enfoque ortodoxo aplicado resultó tan relativamente simple y preciso que no fue fácil esbozar un enfoque económico alternativo. Al producirse la crisis, el planteamiento ortodoxo, responsable en parte de ella, pareció perder terreno, aunque únicamente por poco tiempo, ya que los enfoques teóricos de corte ortodoxo o neoliberal mantuvieron una posición dominante en la conducción de la crisis de la deuda.

En su aplicación predominó el uso de incentivos de precios y la liberalización como conceptos predominantes en

las políticas de ajuste con crecimiento sugeridas por el BM y el FMI. En ellos se quiso tomar como ejemplo la experiencia asiática, sin embargo, la experiencia exportadora japonesa, por ejemplo, no tuvo como base ni el libre comercio, ni la libre operación del mecanismo del mercado, ni fue tampoco ajena a la acción del gobierno. Por otro lado, en la experiencia asiática no japonesa, la promoción de exportaciones constituyó el motor de crecimiento económico que no fue equivalente a una mera liberalización de las importaciones que tampoco fue requisito previo para la promoción de exportaciones.

Con los programas de ajuste, la privatización irrumpió en el escenario latinoamericano como una idea fuerte, cargada de simbolismos ideológicos sin que se hubiera articulado un discurso racional acorde al contexto concreto de cada país. Y, aunque en algunos países apenas comenzará su aplicación, ésta ha mostrado una subordinación del objetivo de eficiencia económica al de generación de recursos fiscales y redistribución patrimonial.

En muchos países se adoptó automáticamente el principio general de que la empresa pública simplemente por el hecho de ser pública era ineficiente, por lo que debía dejar su lugar a las empresas privadas. Sin embargo, estos principios no tienen validez universal y menos en los países de la región en donde la expansión del sector público ha

sido vital para el desarrollo industrial. Precisamente, en el caso latinoamericano, los países que mayor éxito tuvieron en el ajuste y la estabilización fueron aquellos donde fue posible mejorar la situación financiera del sector público y racionalizar su participación en la economía.

De cualquier forma, la transferencia de activos del sector público al privado no fue suficiente ni redundó automáticamente en una mayor eficiencia productiva. En este sentido, la competencia cumplió un papel más importante que la propiedad en la promoción de eficiencia productiva.

En nuestra opinión y tomando en cuenta las características del desarrollo latinoamericano, no debería desecharse la idea de que el sector público y el privado trabajaran conjuntamente por lograr una mayor eficiencia de la economía. Incluso, si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, la acción del gobierno seguirá siendo imprescindible en el establecimiento de un contexto propicio para el desarrollo, en proporcionar la infraestructura básica e incentivar la formación de capital y capital humano para el desarrollo.

El acento deberá colocarse por lo tanto en la interacción positiva de todos los agentes económicos, públicos y privados, en el contexto de economías mixtas, competitivas tanto hacia el exterior como hacia el interior.

En este caso tampoco hay fórmulas, por lo que cada país tiene que definir por sí mismo cuál es la combinación óptima.

Debe actuarse especialmente con prudencia, ya que el cambio puede conducir tanto a una amplia experiencia democrática, como a un movimiento violento hacia la concentración de poder y riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a una "excesiva transnacionalización". En algunos países en los que se ha aplicado el enfoque ortodoxo se han visto procesos de concentración de poder económico en muy pocos grupos, que en ocasiones ha sido usado como fuertes elementos especulativos más que para incrementar la capacidad y eficiencia productiva.

Es difícil decir cuándo podrán esperarse los primeros resultados positivos del programa, ya que no se trata de un problema temporal. Los procesos de racionalización y descentralización del sector público, así como las políticas de ajuste estructural son procesos de largo plazo que requieren principalmente un consenso mínimo y continuidad de la política en el tiempo.

Los gobiernos necesitaron de un gran consenso, especialmente en los momentos más difíciles de la crisis, cuando se encontraron en la necesidad de llevar adelante un

paquete que planteaba el deterioro de un nivel de consumo que ya se encontraba deprimido y al estar en un círculo vicioso en el que la escasa capacidad de acción impedía desarrollarse y la falta de crecimiento obstaculizaba la ampliación del margen de maniobra de los gobiernos. Este se redujo al interior en tal forma que no fue posible lograr al mismo tiempo todas las metas planeadas.

La vulnerabilidad hacia el exterior, provocada por las tasas de interés en los mercados internacionales, el deterioro de los precios de los productos básicos, la dificultad de acceso de los productos de la región a los mercados del mundo y el problema de la deuda externa impidieron hablar con certidumbre del futuro.

La experiencia de los años ochentas aportó enseñanzas en cuanto a cómo aproximarse a mayores equilibrios macroeconómicos y cómo llevar adelante un programa de estabilización. La experiencia de países como Bolivia, Costa Rica y México, en los que se llevaron a cabo ajustes estructurales relativamente exitosos, mostró que era posible vencer la inflación con cierto acceso al financiamiento externo, aunque esto a través de elevados costos sociales. Los casos más exitosos en este sentido no se limitaron a contraer la demanda, sino que actuaron simultáneamente sobre la oferta.

Por otra parte, la reducción del déficit fiscal y la disciplina económica desempeñaron un papel decisivo para el mantenimiento de la inflación dentro de límites aceptables. Los procesos de hiperinflación fueron una advertencia del elevado costo que tuvo la falta de aplicación oportuna de medidas de control.

Aunque ha habido algunos logros en el programa, quedan interrogantes aún sin una solución clara, por ejemplo: el financiamiento de la modernización productiva, el logro de una mayor equidad social en el futuro, además de que existe una peligrosa acumulación de demandas insatisfechas, tales como infraestructura física en pésimo estado, planta de producción con un grado de obsolescencia cada vez mayor, importantes rezagos en la prestación de servicios sociales, ínfimas asignaciones para la investigación tecnológica y su aplicación al proceso productivo, necesidad de reconversión industrial y protección del medio ambiente. Estos factores son indispensables para lograr el desarrollo sostenido.

Aún así, puede decirse dentro de lo positivo, que existe la posibilidad de que las economías se reactiven a diferencia de la década precedente y que sobresalga una tendencia hacia la apertura democrática, acompañada por regímenes políticos más pluralistas tolerantes y participativos.

Lo negativo es que la lucha contra la inflación y la forma de aplicarla, dependen del poder de distintos grupos sociales, por ello la distribución del esfuerzo siempre tenderá a ser desproporcionada y que aún con las tasas de crecimiento sostenidas de 4% anual durante los primeros años, la mayoría de los países no alcanzarán a recuperar antes de 1995 el nivel de ingreso real que se había alcanzado en 1980.(9) Al parecer, los países de América Latina y el Caribe superarán la crisis iniciada en los ochentas en este decenio y emergerán más fuertes para los desafíos del próximo milenio.

En todo caso, no se puede hablar de América Latina como si fuera una unidad ante la creciente diversidad de situaciones que se presentan en la región. Las medidas correctivas de ajuste que se instrumentaron durante la década de los ochentas no fueron iguales para todos los países, el común denominador fue un desempeño no satisfactorio de las economías y una vulnerabilidad ante las condiciones adversas creadas por la economía internacional, sin embargo, todas debían adecuarse paralelamente a la condicionalidad de los programas del FMI. (10).

Durante el periodo estudiado las políticas de privatización no fueron instrumentadas en los países de la región con la misma fuerza. En algunos, incluso su aplicación no se había comenzado. Muchos, decidieron

prepararse para iniciar el crecimiento controlando, con medidas correctivas inherentes a las políticas de ajuste, como son el control de la inflación y de los déficits gubernamentales. Sin embargo, la privatización persiste en la perspectiva de todos los países, como un instrumento inevitable e indispensable del cambio estructural.

Hacia el futuro persisten las mismas metas por lograr: la transformación de la estructura económica y social, el logro de sociedades más equitativas y participativas, el ataque frontal al subempleo y la pobreza, el mejoramiento del nivel de vida de los sectores medios y la aceleración del crecimiento. Todas deben tener alta prioridad en el manejo de las políticas económicas y en la forma de encarar el pago de intereses de la deuda externa.

CITAS

(1) Rosenthal, Gert. El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, Revista de la Cepal, N° 39, pág. 7.

(2) Ibidem. pág. 11.

(3) Ibidem. pág. 8.

(4) Ibidem. pág. 12.

(5) Ibidem. pág. 10.

(6) Reunión ordinaria de la Asamblea General. Ajuste Estructural y Desarrollo. Capitalización, fortalecimiento de operaciones y nuevas funciones y campos de acción futura de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados de las políticas de Ajuste en América Latina y Posibilidades de Adopción de nuevas estrategias y políticas macroeconómicas de desarrollo: perspectivas en el marco de los problemas presentes. México 1986. pág 4.

(7) Los programas comunes de ajuste tienen una duración aproximada de tres años y se complementan con programas anuales en los que se detallan los objetivos específicos a alcanzar y las políticas que se instrumentarán. En cambio los créditos de Ajuste estructural tuvieron plazos de cobertura de 10 años y una tasa de interés de 0.5% anual. Fueron elegibles de financiamiento todos los países miembros con escasos recursos y calificaron los que mostraron tener necesidad de los recursos, que enfrentaban problemas en la balanza de pagos y estaban preparados para instrumentar un programa de ajuste macroeconómico que promoviera el crecimiento a mediano plazo.

(8) Rosenthal, Gert, Op. cit. pág. 7.

(9) González, Norberto, Una política económica para el desarrollo, Revista de la Cepal, N° 34, Abril, 1988.

(10) Reunión ordinaria de la Asamblea General. Ajuste Estructural y Desarrollo. Capitalización, fortalecimiento de operaciones y nuevas funciones y campos de acción futura de la Banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados de las políticas de Ajuste en América Latina y Posibilidades de Adopción de nuevas estrategias y políticas macroeconómicas de desarrollo: perspectivas en el marco de los problemas presentes, México, 1986, pág 3.

4. REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO

4.1. Introducción

El desarrollo económico y social del México posrevolucionario se llevó a cabo bajo la rectoría económica del Estado con el fin de combinar crecimiento y bienestar social. En México, como en América Latina, sin la intervención del Estado no hubiera sido posible la existencia de un sector industrial que permitiera lograr el crecimiento alcanzado durante los últimos decenios.

Al iniciarse el régimen posrevolucionario de 1920, una de las debilidades más importantes del Estado había sido su precaria situación económica que le restaba recursos y legitimidad para afianzar su autoridad. Dos de los sectores más importantes de la economía, minería y petróleo, estaban en manos extranjeras y por otra parte los sectores de las comunicaciones (ferrocarriles) y la agricultura, que daban empleo a 70% de la población, habían sufrido daños considerables durante la guerra.

Como resultado de esta situación el Gobierno decidió intervenir económicamente en diversos grados y modalidades, de acuerdo a las atribuciones que le confería la Constitución, a fin de alentar las actividades productivas y superar el caos en la economía.

Durante los años veinte, ante una situación política más estable, a fin de impulsar el desarrollo económico y ante la ausencia de crédito externo, los gobiernos militares decidieron utilizar el presupuesto nacional en obras de infraestructura básica (carreteras, irrigación, salubridad y escuelas) creando condiciones para la expansión industrial. Durante esta época se fundaron el Banco de México y la Comisión Nacional de Irrigación.

En los años treinta, a pesar de la crisis y de las dificultades económicas internas causadas por los levantamientos, el Estado estuvo listo para asumir el papel de rector de la economía. La participación se dirigió entonces más directamente al impulso de la reforma agraria, al control de recursos estratégicos, a la creación de mecanismos financieros y a la reorientación del gasto público para la formación de un sector industrial, a fin de promover más directamente el desarrollo.

El Estado intervino en sectores que requerían gran inversión inicial y en sectores en los cuales la rentabilidad era tan baja que eran descuidados por la inversión privada, asimismo, asumió el papel de promotor del desarrollo ofreciendo bienes y servicios subsidiados a la industria como petróleo y electricidad.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se dieron los primeros y más importantes pasos hacia la industrialización, que pasó a ser indispensable condición para la realización de las reformas sociales encomendadas a la Revolución; en estos momentos las grandes potencias se preparaban para iniciar la II Guerra Mundial, esta situación, aunada a la del control interno del país, favoreció los primeros pasos hacia su logro.

A partir de la década de los años cuarentas, durante los regímenes de Avila Camacho, Alemán y Ruiz Cortínez, el sector industrial se convirtió en el motor del desarrollo del país por lo que recibió el 75% del presupuesto estatal.(1) La estrategia adoptada incluía estímulos a la inversión a través de financiamientos, exenciones fiscales e inversiones en renglones industriales básicos.

Mediante esta política el Estado intentó solucionar los problemas de insuficiencia de acumulación y de inversión indispensables para el desarrollo del país. De esta época datan importantes empresas siderúrgicas (AHMSA), de productos fertilizantes, constructoras de carros de ferrocarril, de refinación de petróleo y petroquímicas.

La guerra fue un momento propicio para comenzar la aplicación de la política de sustitución de importaciones, sin embargo, después de 1945, a petición de los productores

nacionales, se fue conformando una tendencia proteccionista para de disminuir o evitar la competencia de los productos manufacturados en el exterior hacia los de fabricación mexicana. La idea era proteger a la industria naciente, en algunos sectores, antes de enfrentarla a la competencia internacional.

Durante estos periodos, la mitad del gasto público se invirtió en infraestructura de transporte y carreteras y una cuarta parte en petróleo, electricidad y empresas de apoyo. A cambio del fomento en los sectores mencionados se redujo el gasto dedicado a la educación, salud y servicios urbanos.

Esta política, además de dar apoyo a los empresarios nacionales buscó un entendimiento con inversionistas extranjeros. Al reducir la proporción mayoritaria de capital nacional obligatorio en las empresas, se creó un clima favorable a la inversión extranjera, que representó una cuarta parte de la inversión total y que además, acaparó los sectores más dinámicos dejando al capital nacional las actividades comerciales y de la construcción.

Durante este periodo el gobierno, aunque tenía un plan de desarrollo que fijaba las directrices de una política a largo plazo, se fue adecuando a las coyunturas difíciles. Sus acciones pretendían salvar los obstáculos más inmediatos

conforme se fueran presentando para de mantener un ritmo de crecimiento y evitar un enfrentamiento en los sectores prioritarios. Así, el sector paraestatal surgió y se manejó conforme a las necesidades que el país imponía a los distintos gobiernos.

A partir del fin de la guerra de Corea las exportaciones mexicanas sufrieron un fuerte retroceso a lo que se sumó una disminución en el precio internacional de las materias primas. Para contrarrestar estos efectos el Estado intervino favoreciendo a la industria: hizo grandes inversiones, otorgó subsidios, exenciones, y sacrificó el equilibrio presupuestal. En los años siguientes, el gobierno buscó la estabilidad de precios y corregir el desequilibrio presupuestal, sin embargo, esto no se logró ya que era imposible enfrentar tanto la competencia internacional y evitar al mismo tiempo una desaceleración en el aparato industrial. Para el campo no existieron impulsos y su crisis fue inevitable.

A partir de los años sesentas el capital extranjero ingresó al país como parte de la estrategia de la Alianza para el Progreso, iniciada a raíz de la Revolución Cubana. Las condiciones impuestas por instituciones financieras internacionales desde 1945, exigían estabilidad de la moneda y recuperación del superávit en la balanza comercial. Comenzó el período de desarrollo estabilizador y la política

económica retomó dos características fundamentales: por un lado un crecimiento con estabilidad económica y por el otro un abandono del campo por la producción industrial, considerada el eje de acumulación nacional.

En los años setentas la distorsión entre precios y costos de los bienes y servicios del sector público y privado, así como las dificultades financieras de las empresas (públicas y privadas) eran ya evidentes, , sin embargo, el alza en los precios y en los volúmenes de exportación de petróleo ofrecieron un respiro financiero al sector público. El mayor volumen de recursos incrementó los niveles de inversión pública y muchas entidades, públicas y privadas, recurrieron al endeudamiento externo para financiar programas de desarrollo o resolver problemas financieros internos. Entre 1978 y 1981 se crearon un gran número de empresas paraestatales en campos importantes aunque también también en campos de escasa significación.

En consecuencia, a partir de 1982, México enfrentó los problemas más graves de su economía, "el descenso en los precios del petróleo, el aumento vertiginoso de las tasas de interés y la imposibilidad de disponer de fuentes externas de financiamiento. Estos factores volvieron indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales".(2)

El período (1982-1988) se distinguió por el ajuste económico más importante, el estancamiento de la economía, la reducción de los ingresos para la mayor parte de la población, la sujeción al capital internacional, principalmente respecto al problema de la deuda externa, el mantenimiento de la paz social a través de un control político sin contrapeso y el nacimiento de contradicciones y condiciones decisivas para la ampliación de la participación política y la democratización de la vida nacional.

La expresión más clara de la crisis que se da entre 1982 y 1988 fue el deterioro financiero que se agravó en 1981 al bajar los precios del petróleo y al anunciarse, en agosto de 1982, la suspensión del pagos al exterior. Con el agotamiento de la estrategia petrolera se erosionaron las que habían sido las bases del crecimiento en los últimos años y los problemas financieros de las empresas paraestatales volvieron a surgir, esta vez con mayor gravedad, al grado de volverse insostenibles.

El Estado tuvo dificultades para mantener niveles de inversión pública y fue evidente el alto costo de la operación de las empresas. Para algunos el inicio de este sexenio marcó el rompimiento del sistema del Estado de Bienestar, aunque realmente la crisis de las empresas públicas había comenzado desde los setentas. Sus manifestaciones fueron el gigantismo burocrático, una

industrialización dependiente y la incapacidad de generar un desarrollo autónomo.

A fin de reducir su déficit el gobierno empezó a realizar recortes en el gasto público y a disminuir su ámbito de acción directa a partir de 1983. El presupuesto estuvo limitado por la restricción del financiamiento externo, por la reducción en los ingresos del sector público y por el pago de la deuda y su servicio, que representaron una carga extra para el gasto público. En este contexto de restricciones, la programación y presupuestación del sector paraestatal se vio muy limitada. Estas empresas simplemente tuvieron que atenerse a un presupuesto limitado y otras se sometieron a la desincorporación.

El gasto en el servicio de la deuda fue tal que el financiamiento ya no se canalizó hacia la creación de empleos, ni el consumo, ni a las importaciones en los niveles que hasta entonces se había hecho; los recursos se utilizaron para salvar vencimientos del servicio de la deuda y sus intereses.

Las adversas condiciones internas y externas demandaban respuestas para superar la crisis. Debían sentarse las bases para un desarrollo sostenido y evitar que la efervescencia política se convirtiera en un escenario cotidiano en el país.

4.2. El Sector Paraestatal en México

Como hemos explicado, en la historia de México la intervención del Estado ha abarcado distintas áreas y ha cumplido distintos objetivos, de acuerdo a las etapas de evolución económica del país.

Esta participación, de acuerdo a Salvador Garcilita Castillo, ha obedecido a: (3)

"a) La decisión de afrontar funciones de estabilidad económica (Banca Central) o de fomento al desarrollo sostenido (Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, Nacional Financiera, Comisión Nacional de Irrigación) que era urgente iniciar.

b) La prestación de servicios públicos de interés nacional (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México,) o la explotación de recursos propiedad de la nación, con fines estratégicos y de salvaguarda de la soberanía (PEMEX).

c) Atención a campos básicos no atendidos por la inversión privada debido a sus altos requerimientos de inversión, bajas tasas de utilidades y largos períodos para la recuperación de la inversión (AHMSA, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, etc.) o

intervenciones de empresas privadas en dificultades financieras, con el fin de preservar fuentes de empleo (SOMEX, Siderúrgica Nacional, Ingenios Azucareros, etc) ."

Asimismo, el Estado ha intervenido regulando el mercado, redistribuyendo el ingreso, evitando presiones inflacionarias y procurando niveles competitivos en los precios. El instrumento por excelencia que ha permitido al Estado ejercer la rectoría económica han sido las empresas paraestatales.

La existencia de las empresas paraestatales se justifica con el cumplimiento de objetivos económicos y sociales. Como instrumentos políticos, presentan ventajas y desventajas, entre las ventajas encontramos que las empresas paraestatales son fáciles de controlar, ya que pueden aislarse más fácilmente del proceso político que las Secretarías de Estado. A través de ellas es posible el control directo sobre algunas variables económicas (empleo) y sobre recursos indispensables para mantener la soberanía nacional (comunicaciones, energéticos).

Sus desventajas se centran en el terreno económico, en el que es difícil evaluar su desempeño, ya que las empresas públicas cumplen simultáneamente con objetivos sociales importantes.

En México la Constitución marca los objetivos de las empresas paraestatales, así como los sectores en los que debe intervenir el Estado. El artículo 25 establece que:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución."

"... el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el art. 28, párrafo cuarto de la Constitución, (acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles; el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares) manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establecen."

Cabe señalar que aunque se mencionan los conceptos estratégico y prioritario, las actividades prioritarias no están definidas a nivel constitucional. Sólo recientemente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (4) ha definido en el artículo seis las actividades prioritarias como lo "tendiente a la satisfacción de los intereses

nacionales y necesidades populares." No obstante, aun así es difícil definir concretamente tanto lo que se entiende por prioritario, así como lo que debemos entender como interés nacional.

Las empresas públicas mexicanas, al igual que las de cualquier otro país, como instrumentos del Estado no podían estar sujetas al libre juego de los mecanismos del mercado, así a través del tiempo y por motivos de interés nacional, el sector público sufrió lo que se ha llamado una expansión no planeada, que consistió en la absorción o adquisición de empresas en quiebra o de empresas poco rentables con diversos fines, como el de mantener los niveles de empleo o el de asegurar la producción de bienes esenciales, etc. De esta manera el Estado adquirió, a través de Nacional Financiera, la participación directa en muchas empresas que habían sido financiadas como entidades privadas por el sector público; cuando quebraron, sus acciones pasaron directamente a manos del Estado. Destacan los casos de las aerolíneas y de otro gran número de empresas, cuyos aspectos económicos tenían poca relevancia.

El sector paraestatal se convirtió en uno de los elementos estratégico más importante para lograr un desarrollo autosostenido y estabilidad política, ya que si no se hubieran satisfecho oportunamente las presiones económicas y sociales, la continuidad del propio sistema se

hubiera visto seriamente amenazada. Sin embargo, la magnitud de la crisis y el estado de las finanzas públicas hicieron necesaria la aplicación de políticas como la privatización, que permitieran al gobierno al mismo tiempo allegarse recursos y reducir en lo posible los gastos.

A pesar de la magnitud de la intervención estatal, en México nunca ha existido el peligro de revertir el sistema capitalista. La intervención del Estado mexicano ha fomentado, mediante toda clase de apoyos y facilidades, el surgimiento y desarrollo del capital privado nacional, principal agente del crecimiento de la economía de mercado. Asimismo, asumiendo el papel de empresario, se ha esforzado por adaptar el régimen capitalista a las necesidades sociales del país.

4.3. Desarrollo del Pproceso de Reestructuración del Sector Paraestatal

Como se mencionó anteriormente las empresas públicas, han sido el pilar del desarrollo industrial del país a partir de la década de los cuarenta. Este desarrollo fue posible gracias al acelerado crecimiento de la planta industrial (pública y privada), que sin embargo, se constituyó de forma muy protegida, con una elevada dependencia tecnológica externa, con un nivel insuficiente

de competitividad y una incapacidad para generar divisas mediante exportaciones.

El número de empresas públicas fue creciendo con el tiempo, la década de los setentas fue el período de expansión más acelerado, no obstante, marcó el inicio del desencanto de este crecimiento.

EVOLUCION HISTORICA DEL NUMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES

1930 - 1988

AÑO	Nº DE ENTIDADES
1930	12
1940	57
1950	158
1960	259
1970	497
1976	845
1982	1155
1988	494

Cuadro No. 7 Fuente: Secretaría. General de la Contraloría de la Federación. "Reestructuración del Sector Paraestatal" Fondo de Cultura Económica. Cuadernos de Renovación Nacional pág. 15.

Hacia 1983, la crisis, una ineficiente administración, y un proceso de desinversión en la las empresas públicas provocaron el descenso de su participación en algunos indicadores económicos importantes. Su participación en el PIB, por ejemplo, presentó una tendencia creciente hasta 1984, (el crecimiento en 1983 se debió principalmente a la

nacionalización de la banca), en el empleo, su comportamiento es similar, fue hasta 1983 de 5% y en años posteriores descendió. (5)

Las dificultades económicas en el ámbito nacional aunadas a las dificultades monetarias, financieras y comerciales en el ámbito internacional hicieron necesario un cambio de estrategia, por lo que al inicio del sexenio 1982-1988 el gobierno propuso una estrategia de desarrollo basada en una reordenación económica y un cambio estructural. Esta estrategia consistía en una combinación de políticas fiscales, comerciales, monetarias y de gasto público tendientes a lograr, a largo plazo, un crecimiento económico sostenido y un aumento en la productividad y la competitividad nacional e internacional.

Con este fin se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 de acuerdo con el cual el cambio estructural tendría dos ejes de acción:

- 1) Una reconversión industrial, consistente en una serie de transformaciones sectoriales y en la adopción de nuevas tecnologías que modernizaran tanto a la industria pública como a la industria privada y
- 2) Un redimensionamiento del sector público, que depurara la participación del Estado en la industria y la concentrara y consolidara en áreas estratégicas y prioritarias, tratando de moderar los efectos sociales que esto pudiera causar.

En virtud de la poca disponibilidad de recursos, era necesario que mediante la reconversión se consolidaran cadenas productivas de bienes básicos, y se impulsara el desarrollo de una industria productora de insumos de gran difusión, motor del crecimiento, con poca necesidad de divisas (a las que ya no había acceso directo) y de gran impacto en el empleo.

Por esto, la discusión de la reconversión industrial se dio primeramente en ramas estratégicas, como la siderúrgica, de fertilizantes, autopartes, textiles y agroalimentaria, ramas generadoras de divisas y de productos no petroleros, y se mantuvieron adicionalmente programas en otras siete ramas industriales competitivas: petroquímica, cementera, del vidrio, de materiales para construcción, segmentos de industria alimentaria, bebidas y medicamentos, en las que habría de lograrse un óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada, dando prioridad a los proyectos en ejecución y de corta duración.

Por su parte la depuración de la participación del Estado consistiría en un redimensionamiento del sector público que fortaleciera el carácter mixto de la economía mediante la creación, fusión o liquidación de empresas públicas y mediante la transferencia de ciertas actividades a los gobiernos estatales .

Los programas para la reforma del sector público fueron recomendados y financiados por las agencias internacionales de desarrollo. Durante el período estudiado México firmó Cartas de Intensión con el Fondo Monetario Internacional en las que se comprometió a adoptar los programas recomendados que describimos anteriormente y que incluían sobre todo recortes al gasto gubernamental (en el que estaba incluido el problema de las empresas paraestatales) y la liberalización y apertura económica a cambio de recursos. Por su parte, los empresarios privados reiteraron sus demandas de reducción del aparato estatal y la prensa puso al descubierto irregularidades en las empresas del Estado.

Hacia diciembre de 1982, cuando se puso en marcha la estrategia de privatización, el gobierno era dueño de 1,155 entidades: 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.(6) Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se crearon 61 entidades más: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 empresas de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos (7).

La privatización se llevó a cabo mediante un proceso que se divide en tres etapas.(8).

La primera etapa va de diciembre de 1982 a enero de 1985. Durante esta etapa se autorizaron distintos procesos de desincorporación, de acuerdo a lo estipulado en el Programa Inmediato de Reordenación Económica. Durante su primer mes de gobierno, el presidente presentó al Congreso la iniciativa de ley que contemplaba adiciones y reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución. Estas reformas pretendían encaminar "la rectoría del Estado, con el fin de reordenar y fortalecer la economía mixta y darle carácter constitucional a las tesis fundamentales de la nueva administración " (9)

Las disposiciones adoptadas redefinieron las áreas económicas que quedaban reservadas a la acción del Estado, establecieron las funciones de las empresas públicas y dieron fundamento jurídico al régimen de concesiones a fin de "establecer reglas claras en cuanto al acceso a la riqueza, reservándose el gobierno la facultad de ser árbitro en la disputa". (10)

Durante muchos años, la expansión de las empresas estatales promovió el control nacional, el empleo y la distribución del ingreso. No obstante, aunque el gobierno poseía muchas empresas sólo unas cuantas constituían el grueso de la producción estatal, así que podrían venderse muchas empresas estatales sin que su participación en el PIB

se redujera en más del 20%. PEMEX solo, representaba a principios de los ochenta tres cuartas partes de la producción total de las empresas estatales.(11)

El inicio del proceso de privatización fue lento, y sólo se aceleró hacia febrero de 1985, cuando se inició la segunda etapa de desincorporación. Ante diversos fenómenos que repercutieron negativamente en las finanzas públicas se intensificó el proceso de desincorporación. Se incluyeron entre las entidades sometidas a liquidación, extinción, fusión y transferencia las ramas de esparcimiento, agrícolas, pecuarias, forestales, de servicios de comunicación, inmobiliaria, construcción de conjuntos habitacionales, de actividades culturales, de servicios administrativos y financieros, minería, servicios urbanos, textil, papel y cartón, aparatos eléctricos, refrescos, cemento, fibras sintéticas y siderurgia. Es también durante esta etapa que se publicaron las cifras más contradictorias respecto a las empresas desincorporadas.

Asimismo, entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por medio de la cual el gobierno dejó de actuar en empresas en las cuales su participación oscilaba entre 25 y 50%, de igual manera se extinguieron los fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la ley en cuanto a estructura, objeto y razón.

De acuerdo a la estrategia adoptada, se venderían en primer lugar aquellas empresas que no fueran ni estratégicas ni prioritarias (tomando en cuenta su participación en el PIB y los niveles de empleo) y se sujetarían a liquidación o extinción aquellas cuyas actividades se duplicaban, las que no cumplieran con los propósitos para los que habían sido creadas, así como las que no cumplieran con algún fin u objetivo social y las empresas con una difícil situación financiera. Por otra parte, se fusionarían empresas cuando existiera la posibilidad de unificar programas y objetivos, cuando fuera posible mejorar la estructura administrativa y cuando se pudieran simplificar los procesos de producción.

(12)

En este proceso la rectoría y la responsabilidad del Estado eran indispensables, ya que se trataba de un proceso caro que involucraba una transformación cualitativa y que exigía la concentración de esfuerzos y la canalización en forma selectiva de los escasos recursos disponibles, sin embargo, también era importante la presencia del Estado para amortiguar los efectos derivados de este proceso, como fueron el desempleo y las tensiones sociales.

La última etapa comenzó en diciembre de 1987, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica. Este se postuló como una medida económica para controlar la hiperinflación, a través de una obligada concertación entre los distintos

representantes de las clases. Durante esta etapa se autorizaron nuevas desincorporaciones, fusiones y ventas y el gobierno asumió el compromiso de continuar y profundizar la reestructuración, así como de acelerar su ejecución.

También Jesús Silva Herzog divide el proceso de privatización en tres etapas, de acuerdo a los motivos que tuvo el gobierno para llevar a cabo el programa de privatización: "durante los primeros años, el objetivo principal fue restaurar la confianza empresarial y la inversión privada. Después de la crisis fiscal de 1985 (cuando las relaciones entre el gobierno y los empresarios habían mejorado), el interés se desvió hacia la reducción del déficit y del caos administrativo. En 1988 la atención se centró en las elecciones y en derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), cuya plataforma electoral durante años había sido en favor del mercado y de la libre empresa y que, hasta 1988, representaba el desafío más importante para el PRI. Después de las elecciones, el motivo para continuar la privatización parece haber sido el deseo de Miguel de la Madrid de dejar su huella en el Estado y ayudar al Lic. Salinas de Gortari con la desincorporación de empresas cuya desaparición a principios del nuevo sexenio hubiera sido políticamente costosa". (13)

Del total de entidades propiedad del gobierno (1,216), el 60% (722) se sujetaron a algún proceso de privatización

(liquidación, fusión, transferencia o venta) al 31 de agosto de 1988. El Gobierno Federal fue el vendedor exclusivo de las empresas desincorporadas y vendió empresas de casi todas las ramas de la actividad económica.

AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION			
AL 31 DE AGOSTO DE 1988			
TIPO DE OPERACION	AUTORIZADAS	EN PROCESO	PENDIENTES
Liquidación	260	146	114
Extinción	136	105	31
Fusión	80	67	13
Transferencias	28	24	4
Venta	218	122	96
Total	722	464	258

Cuadro No. 8 Fuente: Secretaría General de la Contraloría de la Federación Op. Cit. págs. 84, 85, 86 y 88.

De estas 772 empresas 510 fueron empresas de participación estatal mayoritaria, 39 empresas de participación minoritaria, 145 fideicomisos públicos y 28 organismos descentralizados.

Se vendieron empresas en las que el Estado tenía una participación minoritaria y que por lo tanto no eran estratégicas (como el equipo de futbol Atlante o la fábrica de refrescos Garci Crespo), otras en las que el gobierno tenía una participación importante, pero estaba interesado en hacer una reestructuración en el sector, fueron empresas

en ramas importantes como azúcar, automotriz y petroquímica.

En el Anexo 1 se presenta la lista de empresas desincorporadas durante el sexenio.

Por otra parte y de acuerdo a la definición en el capítulo segundo de los aspectos que abarca la definición de privatización podemos agregar a la lista de empresas anexa, las concesiones que hizo el gobierno a particulares para participar en actividades que hasta entonces correspondían únicamente al Estado. Como ejemplo podemos citar la concesión otorgada a los particulares para la participación en la construcción de construcción de carreteras y la concesión otorgada a los particulares para participar en actividades de petroquímica secundaria (14).

Los precios de venta, como en el Reino Unido, resultaron un elemento controversial, ya que no fue fácil su determinación. En algunos casos la obsolescencia de la maquinaria y equipo, el atraso tecnológico, las condiciones del mercado y la existencia de sindicatos provocaron la falta de ofertas de compra y por lo tanto la subvaluación de los activos.

No obstante y a pesar de la magnitud de la venta, ésta no significó un cambio ideológico o fundamental, ya que no

se vendieron, o por lo menos no se había anunciado, la venta de empresas paraestatales centrales para la economía, como TELMEX, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México SA, etc.

Aunque aún es precipitado analizar la magnitud del proceso de privatización, ésta puede medirse con la ayuda de varios indicadores interesantes :

Las entidades desincorporadas representaban dentro del universo de empresas incluidas en las cuentas de Producción del Sector Público sólo 2.9% del PIB, excluyendo las empresas financieras 3.2% y si se excluía PEMEX 14.6%. (15)

En términos globales la magnitud de la desincorporación tuvo repercusiones menores en los distintos indicadores, sin embargo, los efectos a nivel sectorial fueron más significativos. "En el caso de las actividades mineras diferentes a la extracción del petróleo y gas natural, el impacto de las desincorporaciones en el PIB del sector público significó el 29.6%. Por otra parte en la industria manufacturera no petrolera su peso fue equivalente al 31.5%." (16)

En lo que respecta a la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retiró totalmente de cinco ramas relacionadas con la producción de insumos intermedios:

hilados y tejidos de fibras blandas y duras, química básica, resinas sintéticas y fibras artificiales e industrias básicas de metales no ferrosos. El Estado se retiró asimismo de las ramas de preparación de frutas, legumbres, producción de refrescos embotellados, elaboración de prendas de vestir y de preparación de productos medicinales.

Tomando como indicador el presupuesto de egresos de la Federación de 1983 y tomando en cuenta el universo de empresas anterior, resulta que el peso de las desincorporaciones representó 10% del presupuesto. Por sectores nuevamente, el peso fue distinto: en el sector de Comunicaciones y Transportes del 30%, en el de Agricultura y Recursos Hidráulicos 28%, en el de Desarrollo Urbano y Ecología del 16% y en los de Trabajo y Previsión Social y Energía Minas e Industria Paraestatal del 15%. En este último caso si se excluyera PEMEX el porcentaje se incrementarían a 61%.(17)

En cuanto al ingreso neto de la Federación generado por las entidades desincorporadas, éste representó el 8.1% del total, sin embargo, en sectores como Desarrollo Urbano y Ecología representó el 27.5% del total y en Comunicaciones y Transportes el 33.3%.(18)

A corto plazo el gobierno esperaba un aumento en los niveles de desempleo, que sólo sería compensado a un mediano plazo una vez que se recuperaran los niveles de crecimiento. Asimismo, ante la presión ejercida por la crisis sobre las ganancias se autorizó a las empresas privadas aligerar sus costos al permitirles gestionar sus asuntos laborales de acuerdo a su situación económica, eliminando la traba del salario mínimo y su vinculación al costo de la vida a fin de obtener vía intensificación del trabajo y la compresión salarial, efectos contrarrestantes a la caída de la productividad.

Esto fue posible en gran parte gracias a la coyuntura por la que atravesaba el sector obrero, que durante todo el sexenio se vio debilitado y cualquier propuesta por su parte se neutralizó, a través de la CTM o del Congreso del Trabajo, dejándolo fuera de cualquier participación que incidiera en las decisiones políticas y económicas trascendentales.

Como muestra la siguiente tabla, se sacrificó a la población con niveles salariales reales sin cambio, ya que los recursos debían concentrarse en el proceso de reconversión industrial, lo que significó en realidad un deterioro del salario real.

EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO REAL

**1982 - 1988
(PESOS / DIA)**

AÑO	SALARIO MINIMO REAL PROMEDIO ANUAL	DETERIORO RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1982	96.04	
1983	75.04	-21.9
1984	68.30	- 9.0
1985	67.49	- 1.2
1986	60.41	-10.5
1987	57.25	- 5.2
1988	52.23	- 8.8

1. Deflactados con el índice de precios para estrato de ingreso de un salario mínimo. Base 1978

Cuadro No. 9 Fuente: Francisco Pastrana. "Así se comportó la economía nacional". México en la década de los ochenta, la modernización en cifras. pág 67.

Ante una mercado interno deprimido, se intentó sustituir la demanda interna por exportaciones apoyados en un tipo de cambio favorable que hiciera los productos mexicanos más competitivos en el exterior.

No puede hablarse en general de los resultados de la venta de las empresas, ya que fueron variados dependiendo de la rama:

La industria de autopartes se vendió en el momento que se estaba convirtiendo en una actividad exportadora. Como resultado de la venta de las empresas se llevó a cabo una

integración vertical de empresas preferentemente con empresas extranjeras. Esto incrementó la capacidad instalada para la exportación. Se redujeron empleos a nivel ejecutivo, pero a los que quedaron se les ofrecieron mejores compensaciones. En cuanto a los obreros, los resultados son variables, ya que hay desde la liquidación de gran número de obreros, hasta niveles de crecimiento del empleo en un 30%, con un nivel de salarios sin cambio.

En muchas otras empresas no se dieron, ni se esperaban cambios espectaculares, ya que en ellas la participación del Estado era reducida o existía la participación privada.

En sectores no prioritarios, encontramos muchas empresas que habían sido adquiridas por el Estado por múltiples motivos: protección al empleo, evitar quiebras, cooperación tecnológica o que pasaron a ser propiedad del Estado cuando se nacionalizó la banca; aquí, por la variedad de empresas, los resultados también son variados. En general se incrementaron precios, excepto en la industria textil y la petroquímica en las que junto con la venta se llevó a cabo una apertura comercial lo que eliminó la protección y las diferencias en precios con el exterior, obligándolas a ajustarse a las condiciones del mercado.

De cualquier forma no es fácil medir los nuevos niveles de eficiencia ni comparar resultados, ya que las empresas

ventas al pasar al sector privado no tienen la obligación de publicar sus estados financieros. Además, existió mucha confusión, ya que ni siquiera en el Congreso de la Unión había una información completa acerca del proceso de desincorporación. Algunas empresas y fideicomisos se anunciaban como liquidables cuando ya habían estado en ese proceso desde varios años antes, sin que hubiera información al respecto.

Para muchos la venta respondió a una actuación pragmática ante los problemas que representaba administrar estas empresas y ante los problemas en las finanzas públicas del Estado, sin embargo, es importante hacer notar que el proceso de desincorporación, al formar parte de un proceso de reconversión industrial, hizo necesaria la adopción de medidas adicionales que afectaron tanto el proceso de privatización como sus resultados.

Dentro del marco de la reconversión en el período estudiado, México firmó cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional, se hizo miembro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio y dentro del marco del Pacto de Solidaridad Económica adoptó el compromiso de seguir ciertos lineamientos de política económica. La estructura comercial del país se diversificó, se ajustaron precios y tarifas de bienes y servicios públicos, se limitó la inversión a la disponibilidad de recursos y se jerarquizó de acuerdo a

prioridades, se redujeron los subsidios y por último se llevó a cabo una apertura económica, sin los prerrequisitos de gradualidad, afectando a muchos productores nacionales.

En general podemos afirmar que la empresa pública ha sido eficaz en su objetivo de apoyar el desarrollo y la distribución del ingreso. La sobreprotección hizo a las empresas, tanto públicas como privadas, no aptas para competir en el exterior, (como lo ha mostrado su imposibilidad de exportar) e incapaces de generar los recursos necesarios para su desarrollo.

La crisis mostró la evidente necesidad de utilizar eficientemente el gasto público y mostró asimismo la importancia de la participación del Poder Ejecutivo en términos de planeación nacional. Las empresas públicas han sido a lo largo de la historia de México, importantes instrumentos de política económica que deberán seguir siendo usados como transformadoras de la realidad.

La privatización iniciada a partir de 1982 dio la impresión de que existía precipitación en el proceso, lo cual podría poner en peligro el instrumento más importante para el cambio estructural en aras de una nivelación en las finanzas públicas. Sin embargo, las empresas vendidas contaban con una participación estatal de no más del 20%. Esto indica dos cosas, que en principio la selección de

empresas fue adecuada y que este sexenio sería sólo la preparación de lo que sucedería en los siguientes años.

Durante el período estudiado no hubo solución definitiva al problema de la deuda externa por lo que fue inevitable que México se sujetara por este problema al capital internacional si esperaba obtener recursos adicionales del exterior.

El programa de privatización llevado a cabo en México se explicó asimismo en la necesidad de tener un Estado más fuerte y más eficiente, así como por la necesidad de dar continuidad al sistema. Los argumentos económicos válidos en países industrializados acerca de la privatización no deben ser impuestos en nuestro país, ya que al tratarse de países con historia y características económicas y geográficas diferentes, caerían por su propio peso.

Por último, la privatización no debe verse como una panacea sino más bien como una medida estratégica a fin de hacer la función pública más racional, eficiente, productiva y rentable.

CITAS

(1) Cfr. Peschard, Jaqueline, Puga, Cristina y Tirado, Ricardo. Evolución del Estado Mexicano, Ed. El Caballito, México, 1986, pág. 29

(2) Secretaría General de la Contraloría de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, Ed. Fondo de Cultura Económica, Col. Cuadernos de Renovación Nacional, México, pág. 19.

(3) Cfr. Garcilita Castillo, Salvador, Racionalización y evaluación vs. privatización de las empresas en México, Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. DAP-CIDE. Vol. 1. Núm 2. Mayo - Agosto 1986. México D.F. pág. 60

(4) La Ley Federal de Entidades Paraestatales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

(5) Alvarez Argüelles, Roberto, Sector Paraestatal Mexicano. Mitos y Realidades, Empresa Pública, Vol. 2, No. 2, Instituto Nacional de Administración Pública, Octubre 1986, págs. 16 y 17.

(6) Secretaría General de la Contraloría de la Federación, Op. cit. pág. 74.

(7) Idem. pág. 75

" Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." (Art. 14, Sección A, Capítulo II Ley Federal de las Entidades Paraestatales)

" Son empresas de participación mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6º, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Las empresas en que participe de manera mayoritaria el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales,

deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de este ordenamiento." (Arts. 28, 29 y 30, Sección A, Capítulo III Ley Federal de las Entidades Paraestatales.)

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley." (Art. 40, Sección A, Capítulo IV Ley Federal de las Entidades Paraestatales.)

(8) Cfr. Secretaría General de la Contraloría de la Federación, Op. cit., pág.75.

(9) Bolívar Espinoza, Augusto, El periodo de la transición a la modernidad, México en la década de los ochenta, La modernización en cifras, Universidad Autónoma Metropolitana, pág. 23.

(10) Ibidem. pág. 24.

(11) Schneider, Ben Ross, La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista, Foro Internacional, El Colegio de México, Vol XXXI, No. 1, México, Julio - Septiembre, 1990, pág. 10.

(12) Cfr. Secretaría General de la Contraloría de la Federación, Op. cit., págs. 57 y 58

(13) Cfr. Op. Cit., pág. 27.

(14) Esta resolución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1986, tuvo como finalidad principal reclasificar diversos petroquímicos básicos como secundarios a fin de permitir la participación de los particulares en la elaboración de tales productos y propiciar un mejor abasto nacional e incorporar nuevas rutas tecnológicas y fortalecer el desarrollo de la industria petroquímica del país.

(15) Secretaría General de la Contraloría de la Federación, Op. cit., pág.89

(16) Idem. Op. cit., pág. 91

(17) Idem. Op. cit., pág. 91

(18) Idem. Op. cit., pág. 95

CONCLUSIONES

El agotamiento del modelo económico del Estado Benefactor que había prevalecido por cerca de 40 años, aunado al rápido desarrollo tecnológico y a los cambios en el mercado internacional, propiciaron que a fines de la década de los setentas tanto en los países con economías de mercado como en los de economías centralizadas se viera la necesidad de llevar a cabo un cambio estructural.

Este cambio se daría especialmente en la industria y estaría sustentado en un abandono de la teoría keynesiana y en la adopción del modelo monetarista de la teoría neoliberal. En consecuencia, además de restringir la participación gubernamental en áreas económicas prioritarias se dejaba la regulación económica a las fuerzas del mercado. Como fin principal se perseguía la eficiencia económica general para adecuar las industrias nacionales a las nuevas condiciones del mercado internacional, la reducción del déficit gubernamental y un desarrollo económico en manos de los particulares.

Principalmente, los gobiernos de corte conservador han sido quienes han aplicado estas políticas. Para su ascenso al poder se vieron favorecidos por la falta de capacidad del modelo económico anterior para resolver los graves

problemas de estanflación y desempleo que presentaban la mayoría de la economías.

Uno de las primeras medidas adoptadas fue un reordenamiento de las funciones del gobierno de acuerdo a las nuevas prioridades, esto es, disminuyendo su participación en áreas no prioritarias y mejorando la calidad de la misma en áreas que sí lo fueran. Al mismo tiempo, se fomentó la libertad comercial y los procesos de innovación que hicieran a los productos más competitivos a nivel internacional. Se redujo el gasto público y se iniciaron procesos de privatización de las empresas pertenecientes a este sector.

Aunque en la mayoría de los países el principal objetivo de la privatización era lograr sobre todo una mayor eficiencia económica, la aplicación de este proceso se impulsó por diferentes motivos de acuerdo a las necesidades de cada país.

En los países desarrollados el motivo principal en la aplicación de esta política fue la necesidad de controlar la inflación, el desempleo y la necesidad de innovación tecnológica a fin de recuperar los niveles de productividad. En los países de economías centralizadas el proceso se inició debido al agotamiento del modelo económico que había

marginado notablemente la participación de estos países en la competencia del mercado internacional.

Por último en los países subdesarrollados los principales motivos han sido el mal estado de las finanzas públicas, el alto endeudamiento, el consecuente agotamiento del financiamiento externo y la falta de inversión. A estos motivos debe sumarse la intensa participación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en los procesos de negociación del endeudamiento externo y consecuentemente en la elección de políticas económicas que favorecieran el proceso de privatización.

Si se comparan los procesos, la política de privatización en el Reino Unido está constituido más bien por un cambio conceptual del papel que el sector público juega en relación a la sociedad. De acuerdo a este cambio el sector público debe contraerse para beneficio de la sociedad. Después de todo en este país sólo se transfirieron aproximadamente 4.5 % del PNB y del empleo fuera del sector estatal.

Estos efectos son difíciles de cuantificar ya que el proceso de privatización formó parte de una estrategia económica general, sin embargo, en los primeros años de aplicación de esta política hubo una recaída económica, aumento del desempleo y congelamiento salarial, afectando de

esta manera el nivel de ingresos y con ello la demanda. En un principio, las exportaciones aumentaron para posteriormente caer a niveles inferiores a los registrados antes de 1980, este mismo efecto sufrió la inflación, ya que ésta se controló por un tiempo para elevarse posteriormente a los niveles de 1979.

Estas medidas provocaron asimismo que se acentuara desigual distribución del ingreso, concentrando riqueza y poder en unas pocas empresas. Es decir, que los objetivos de mejorar el nivel de vida de la población a través de la mayor eficiencia de las empresas del Estado y las ventas por el mismo no se alcanzó inmediatamente, ya que destaca sobre todo un resurgimiento del sector industrial más fortalecido y más compacto.

Es importante señalar que en el desarrollo político y económico del Reino Unido los sindicatos y los partidos políticos desempeñaron un papel fundamental, en el fomento y obstaculización de estas políticas respectivamente, sin embargo,, se comprobó que han sido más bien las necesidades económicas las que han determinado la actuación y definido la práctica no sólo de los partidos políticos, sino también del gobierno en turno.

En los países latinoamericanos, en contraste, el estado de las finanzas públicas, el alto endeudamiento, el

agotamiento del financiamiento extranjero y la falta de inversión fueron los factores que impulsaron la aplicación de medidas de control de gasto así como el proceso de privatización. A esto debe sumarse, como se ha indicado anteriormente, la participación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en la elección de políticas económicas durante el período más agudo de la crisis latinoamericana, que favorecieron los procesos de privatización a cambio de sus recursos y de su respaldo.

Como mencionamos anteriormente, los efectos de la privatización son difíciles de cuantificar ya que, estos programas se contemplaron dentro de estrategias económicas generales de cambio estructural, es decir, que estos procesos estuvieron acompañados en cada país de otras medidas paralelas que afectaron los efectos de la política de forma integral. Sin embargo, aun si pudiéramos aislar los efectos de los programas de privatización no obtendríamos resultados semejantes. Los programas de privatización tienen efectos sobre el producto, la eficiencia y la distribución del ingreso, los cuales pueden ser completamente distintos.

Los efectos sobre el producto están relacionados con los efectos que provoca la transferencia de activos al sector privado. Aquí es importante, entre otras cosas, el

origen de los recursos para realizar la compra y el destino que el gobierno dará a los ingresos recibidos por la venta.

Si el origen de los recursos fue interno los efectos no serían tan benéficos si se restaron a otro tipo de inversión. Si el origen fue externo los problemas a enfrentar serán los que normalmente presenta la inversión extranjera directa.

En cuanto al destino de los recursos, los resultados serán completamente distintos si se destinaban a reducir el monto de deuda pública, que si se destinaban a la construcción de infraestructura o si se utilizaban únicamente para incrementar el consumo de los pobres. En el último de los casos tal vez los efectos fueran inmediatos y muy populares, pero su beneficio no sería duradero. Lo contrario ocurriría si se invirtieran en infraestructura. Si los recursos se dedicaron a pagar la deuda no podría haber los beneficios de los casos anteriores, sin embargo, en países latinoamericanos ante la ausencia de recursos el pago de la deuda fue una necesidad obligada.

Entre los efectos sobre la eficiencia se distinguen los efectos sobre el nivel de producto alcanzado y los efectos de la transferencia de control y propiedad. El indicador para los movimientos en el nivel del producto es un crecimiento o decremento del PNB y del PIB, sin ninguna

consideración de los efectos de la distribución. Es decir que si el PNB creció se tomó como un efecto benéfico independientemente de que hubiera una mayor distribución o concentración del ingreso.

Los efectos de la transferencia de control y propiedad estarán, (ya que los efectos son a futuro) íntimamente relacionados con la venta de las empresas. Si una empresa se vendió como un monopolio, tuvo un precio más elevado en la venta, pero su efecto será menor en cuanto a la eficiencia y por lo tanto será necesario reglamentarlo. Si la empresa se vendió como oligopolio habrá beneficios en la fusión al aprovechar las ventajas comparativas, su precio seguramente fue aceptable y los efectos de eficiencia se reducirán sólo si alguien obtiene una ventaja sobre otros productores en el mismo sector. Si la empresa se vendió como una estructura competitiva se vendió al menor precio, contraponiéndose al objetivo de obtener los mayores ingresos posibles, no obstante se propiciará la competencia y la industria será la más eficiente.

Por último están los efectos de la privatización sobre la distribución del ingreso. Los procesos provocaron cambios en los precios (incluido el salario) al quedar eliminados o reducidos los subsidios. Sin embargo, con estas medidas en ocasiones se redujo también el nivel de empleo, ya que las empresas públicas en general tienen más empleados que los

estrictamente necesarios y, al aumentar el desempleo, el nivel de los sueldos se mantuvo bajo. Existieron otros efectos sobre el bienestar de la población que se dieron al cambiar el nivel de gasto del sector público en los servicios de salud, de educación y de vivienda.

Los procesos de privatización tuvieron efectos similares en los primeros años de aplicación de esta política que se manifestaron en general en una recaída económica así como un descenso en el nivel de empleo. Esto afectó directamente el nivel de ingresos lo que aunado al estancamiento de los salarios mermó de forma significativa el poder adquisitivo de la población y recortó el consumo interno. Estos efectos se justificaron en las primeras etapas con la promesa de las futuras mejoras a partir de la creación de infraestructura y la mejora de la planta productiva nacional. Sobre todo, se trataron como efectos inevitables cuyo costo estaría ligado al proceso mismo de cambio estructural.

Al hablar de los costos sociales es inevitable mencionar el elemento político en los países en los que se llevaron a cabo este tipo de procesos. En todos los países este elemento fue fundamental no sólo porque los procesos descansaron sobre las bases de credibilidad del Estado sino porque al tratarse de un proyecto a mediano plazo requería de un período mínimo de estabilidad y continuidad política.

Por ello, la privatización en ocasiones tuvo que subordinarse a los acontecimientos políticos, como sucedió en el Reino Unido antes de las elecciones de 1983, período en el cual el gobierno permitió una mayor distribución del ingreso y detuvo el proceso de privatización hasta que fuera segura la reelección del gobierno conservador. O como sucedió en México en el periodo anterior a la elección de Salinas de Gortari como candidato a la presidencia de la República y antes del cambio de gobierno, cuando se autorizó la desincorporación de un gran número de empresas para el período posterior.

Destaca de forma general una concentración de poder en unas cuantas manos, a pesar de los intentos por democratizar la propiedad, que afectará sobre todo a las pequeñas y medianas empresas así como a la mayoría de la población.

Sin embargo,, al tratarse de economías completamente distintas, los resultados no podían ser siempre los mismos. La privatización y las desincorporaciones en países desarrollados como el Reino Unido, imprimieron dinamismo al incorporar las empresas privatizadas a un sistema dominado por un sector privado, mientras que en países en desarrollo la situación era totalmente distinta; no siempre existieron los capitales privados nacionales necesarios, por lo que se abrió la participación a los inversionistas extranjeros.

En los países latinoamericanos, la economía local estuvo sujeta en mayor medida a los imponderables externos, que destruyeron y modificaron planes de desarrollo, de tal forma que, para muchos países, la privatización fue más bien una ruta de escape del gobierno ante la necesidad de recursos y ante la crisis de pagos al exterior. Los gobiernos de los países involucrados aceptaron la participación de organismos internacionales como el FMI y el BM, los cuales brindaron su mejor apoyo a aquellos países que quisieron aplicar en sus economías planes de ajuste. Estos países pagaron altos costos sociales y tuvieron que enfrentarse a la doble condicionalidad de estos organismos.

Hacia el futuro, el Reino Unido enfrenta el reto de mejorar su desempeño económico dentro de la Comunidad Europea, así como frente al resto del mundo. Al parecer todos los cambios se han llevado a cabo a fin de que todo continúe igual.

En América Latina no se ha desintegrado la herencia de las instituciones sociales del Estado de Bienestar. El obstáculo lo constituyen no sólo las instituciones sino los compromisos sociales y políticos en general del Estado de Bienestar. Sin embargo, a partir de 1988 han comenzado los procesos más importantes de desincorporación.

Aunque la ubicación de una empresa en el ámbito privado o público no debería ser tan importante como el grado de productividad y rendimiento de una economía competitiva, el reto para América Latina será romper la inercia de la década perdida.

En México la privatización resolverá los problemas más urgentes del déficit gubernamental, sin embargo, cuando ya no haya más empresas que vender el gobierno deberá haber resuelto los problemas más graves de la crisis; deberá haber iniciado el crecimiento y haber resuelto el problema social antes de que ponga en peligro la continuidad del sistema político dominante.

La desincorporación bien entendida no debe significar necesariamente una reducción directa y sustancial de las tareas gubernamentales, sino que más bien debe exigir la racionalidad de su participación para que quede en manos del Estado lo intransferible por estreatégico y prioritario. No puede decirse que las empresas privadas sean por definición mejores que las empresas públicas, de cualquier forma, las empresas privatizadas tienen una limitante gubernamental en tanto que en realidad no existe un mercado auténticamente libre sino un mercado regulado en mayor o menor grado.

EMPRESAS PARAESTATALES VENDIDAS

1982 - 1988

RAMA	EMPRESA	% DE PART. COMPRADOR ESTATAL	
0 DIVISION SERVICIOS			
01 Comercialización	Distribuidora Sn Lorenzo SA	60.0	Embotelladora Metropolitana (Pepsi Cola)
	Equipos Automotores SA de CV		American Motors (Renault)
	Promociones y Com. Avancam	100.0	
04 Turismo	Corp. Nal. Operadora SA de CV		
	El Presidente Hoteles Inc.		
	Holitel Galerías SA de CV		Grupo Turnal
	Holteles El Presidente SA de CV		
	Hoteles y Centros Especializados SA		
	Inmobiliaria El Presidente Loreto SA		
	El Presidente Loreto SA		
	El Presidente San José SA		
	Hoteleria El Presidente Chapultepec		
	Inversiones Turísticas Caribe SA de CV		
	Nacional Hotelera SA	86.0	Inverlat
	Nacional Hotelera del Norte SA de CV		
	Operadora de Hoteles SA		
	Operadora El Presidente las Palmas SA		
	Operadora El Presidente Zona Rosa		
	Restaurantes El Presidente SA		
	Centro Comercial El Parián en Cancún		
	Condominios Kinha Cancún		
	Hotel Aquamarina Ixtapa		
	Hotel Aristos Cancún		
	Hotel Aristos Ixtapa		
	Hotel Castel Cabo, Puerto Escondido		
	Hotel Castel Ixtapa		
	Hotel Villas		
	Unidad Restaurantera denominada Focolare		

05 Servicios Varios

Atisa Atkins SA de CV
 Impulsora y Exportadora Nacional SA de CV
 Impulsora de Empresas Turísticas SA
 Servicios Agrícolas Cañeros

06 Transporte

Aerovías de México (antes Aeroméxico)

Autoexpress Regiomontano SA
 Ceser SA
 Compañía Mexicana de Aviación
 Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos

40.0

Alemán Velasco, Serrano Segovia
 Abedrop, Dávila y ASPA
 Bernardo Lijzain y socios
 Eagle Cement Corp.

1 DIVISION INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

14 Minerales no metálicos excepto sal

Mexicana de Cobre
 Compañía Minera Comonfort
 Barita de SonKa
 Compañía Minera Comonfort SA
 Mármoles del Valle del Mezquital
 Materias Primas Anáhuac del Golfo
 Navicement del Golfo SA
 Sonocal SA de CV

Jorge Larrea y STMMys

Adolfo Graña
 Industrial Nuñez
 Eagle Cement Corporation
 Eagle Cement Corp.
 Asoc. Coop. Ejidal Bomitzha

40.0

2 y 3 DIVISION INDUSTRIAS DE LA TRANSFORMACION

20 Alimentos

Alimentos del Fuerte SA de CV
 Benefrut de Colima SA de CV
 Ingenio Adolfo López Mateos
 Ingenio de Atencingo
 Ingenio de Puga SA
 Ingenio el Modelo
 Ingenio El Potrero
 Ingenio La Gloria
 Ingenio Puljitic SA
 Ingenio Rosales SA
 Ingenio San Miguelito
 Ingenio Tres Valles
 Yávaros Industriales SA de CV

Grupo Sabre y Querétaro
 Grupo Escorpión (Pepsi Cola)
 Grupo Visa
 Grupo Sabre y Querétaro
 y Alcoholera de la Rep. Mexicana
 Grupo Sabre y Querétaro
 Grupo Operadora Grijalva
 Grupo Visa
 Grupo Sabre y Querétaro
 Grupo Sabre y Querétaro
 Gpo. Ind. del Bajío Río de Mayo

21 Bebidas	Embotelladora Garci Crespo	100.0	Pepsi Cola
	Granja Buenagua S de RL	100.0	Pepsi Cola
	La Cantera	100.0	Embotelladora Metropolitana (Pepsi Cola)
	Manantiales San Lorenzo	88.0	Embotelladora Metropolitana (Pepsi Cola)
	Mezcal Santiago		
	Refrescos y Alimentos Garci Crespo	100.0	Embotelladora Metropolitana (Pepsi Cola)
	Transportes Garci Crespo SA de CV	100.0	
22 Productos de Tabaco	Cigarros La Tabacalrera Mexicana SA		
23 Industria Textil	Avantram Mexicana SA	62.4	Josè Ramòn Perales
	Comercial de Telas SA	100.0	
	Cia Ind. Jacaranda SA de CV		Sector Social CTM
	Compañía Textil Mexicana SA		Sector Social CTM
	Grupo Textil Cadena SA de CV		Sector Social CTM
	Hilados Cadena SA de CV	100.0	Sector Social CTM
	Hilados Guadalajara SA de CV		Sector Social CTM
	Nueva Nal. Textil Manufact. del Salto SA	100.0	Sector Social CTM
24 Articulos textiles	Confecciones de Occidente SA	100.0	Sector Social CTM
26 Inds. y productos de madera y corcho excepto muebles	Aserraderos Técnicos Nacionales		Grupo Durango
	Industrias Forestales Integrales SA		Grupo Durango
	Maderas Industrializadas de Nayarit		
	Maderas Industrializadas de Quintana Roo	100.0	
	Resinera Ejidal de Michoacán SA		
	Unión Forestal de Jalisco y Colima SA		Grupo Durango
28 Industria del Papel	Bolsas de Papel Guadalajara SA	37.5	Coparmex
	Bolsas y Artículos de Papel SA	33.3	Coparmex
	Cía. Industrial Atenguique SA	61.0	Grupo Durango
	Envases y Empaques Nacionales		Grupo Durango
	Manufacturas Gar Go SA de CV	100.0	Sonoco

30 Industria Química	Adhesivos SA Ceres Ecológica de México SA de CV. Cloro de Tehuantepec Fibras Nacionales de Acrílico Glicoles Mexicanos SA de CV Mexicana de Acido Sulfúrico Poliestireno y derivados SA de CV Polietileno Monterrey SA Polimar SA de CV Sosa Texcoco SA Vitrum División Farmacéutica SA de CV	66.0 Nàmesis Carlos Alejandro Hornejo 55.0 Grupo Primex y Química Penwalt 100.0 Grupo Kaltex (Saba) 40.0 Grupo Idesa Jorge Larrea y Sind. de Trab. Grupo Idesa 100.0 Pablo Mejía 70.0 99.0 Grupo Benavides
31 Petróleo y Deriva· Prod. Químicos e Ind. Del Bajío SA dos de Carbón.		50.0 Manuel Estrada Campuzano
32 Productos de Hule y Plástico	Formados Abp SA Hules Mexicanos SA	100.0 Grupo Vitro 60.0 Gpo. Servia y Sind. de la Ind. Petroquímico
33 Productos minerales no metálicos excepto petróleo y carbón mineral	Cementos Anáhuac del Golfo SA Cerámica y Ladrillos SA de CV Concretos Procesados SA Concretos Tamaulipas SA Nueva San Isidro SA Porcelanas Euromex SA Refractarios Mexicanos SA	40.0 Eagle Cement Corp. Prom. Ind. Cerámica Grupo Anáhuac y particulares Grupo Anáhuac y particulares 99.3 Grupo Amaco y Lorcería Jaliscience 70.0 JMP Newcornic 33.0 Peñoles y Química Maga
34 Industrias Metálicas Básicas .	Aceros de Sonora SA Aceros Rassini SA de CV Aceros Tourne SA Cía. Mexicana de Tubos SA Ferro Minera Mexicana SA Metalurgica Almena Rassini SA de CV	Corp. Ind. y Comercial Grupo Vitro Las Encinas
35 Productos metálicos excepto maquinaria y equipo	Barreras de Acero y Aguces SA Cabezas de Acero Kidapoo SA Grupo Rassini SA de CV Envases Grales. Continentales de México Perfiles y Estructuras de Durango Recipientes Mexicanos SA de CV Servicios Forestales SA Tornillos Rassini SA de CV Torres Mexicanas	59.0 Mario Aguero Trinity Industries Inc. y Gpo. Tatsa Continental Can co. Inc. Grupo Armas 100.0 Gob. Quintana Roo SUTERM, EPN

36 Fabricación, ensamblaje y reparación de maquinaria equipo y sus partes excepto eléctricos	Centrifugas Broadbent Interamericana SA	40.0	Promoción y Fomento Industrial
	Indelta SA de CV		Nacobre
	KSB Mexicana SA	26.0	Aulic Operadora
	Manufacturas Fairbanks Morse SA de CV	60.0	Unión de Trabajadores del
37 Fabricación de aparatos, accesorios, artículos eléctricos, electrónicos y sus partes	Manufacturas Fairbanks Morse SA de CV	100.0	Hierro y sus Derivados, Servicios Conexos y Similares
	de Centroamérica		
	Aceros Esmaltados SA	100.0	Grupo Vitro
	Acros SA	100.0	Grupo Vitro
	Acrotec SA		Grupo Vitro
	Cía. Ind. y Comercial Americana	50.0	
	Cía. Mexicana de Radiología	24.0	Grupo Thompson, Francia
	CGR SA de CV		Gpo. Ind. Bocar y Saldivar
	Corporación Nacional Industrial SA	100.0	Grupo Vitro
	Estufas y Refrigeradores Nacionales SA	100.0	Grupo Vitro
	Inmuebles y Equipos Industriales SA	100.0	Grupo Vitro
	Interruptores de México SA		
	Manufacturas Corpomex SA	100.0	Grupo Vitro
	Manufacturas Electrónicas SA	100.0	Grupo Montecasino y particulares
	Mecánica Falk SA de CV	51.0	Sudstrand Pacific Co, The Falk Co.
	Sistemas de Energía Autónoma SA de CV	37.0	Enrique Merikansas
	38 Construcción y Ensamblaje de equipo de transporte y sus partes	Accesorios Tubulares Especiales SA	
Atsugui Mexicana SA de CV		60.0	Gpo. Bocar y Gpo Ind. Saldivar
Bicicletas Cóndor SA (2 filiales)			Sector Social CTM
Carros de Ferrocarril de Durango			
Dina Cummins SA de CV			Dina Engine Co.
Dina Rockwell SA de CV			
Forjamex SA		92.0	Spices SA
Manuf. Mexicana de partes de Automóviles		52.0	Industrias Nacobre
Mexicana de Autobuses SA			Samuel Wigisser y socios
Partes de Automóviles SA			
Renault de México SA de CV			Renault de Francia
Talleres Tlajomulco SA			Sector Social CTM
Vehículos Automotores Mexicanos			Renault de Francia

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Albina Garavito, Rosa y Bolivar, Augusto (coord), México la década de los ochenta. La modernización en cifras, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990, 382 págs.

Andrade Sánchez, Eduardo, La Intervención del Estado en la economía, Ed. Coordinación de Humanidades U.N.A.M., México, 1986, 33 págs.

Casar, Ma. Amparo y Wilson Peres, El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o Renovación?, Ed. Siglo XXI, México, 1988, 240 págs.

Caso, Andrés. Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública. Ed. INAP México. 1988.

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., La conversión industrial en México. Alternativas para el futuro. Ed. IBAFIN / Diana, México, 1988, 144 págs.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., Éxitos y fracasos de los programas de estabilización en los ochenta. Serie Estudios CEESP, México, 1990, 107 págs.

Eamonn Butler, et al., Privatización, el inevitable sendero del gigante decreciente, Ed. Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C., Monterrey, México, 1988. 159 págs.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1983.

De La Madrid, Miguel et. al., Cambio estructural en México y en el mundo, Ed. Fondo de CulturaE y Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, 214 págs.

Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina, Ed. Siglo XXI, 3ª ed., México, 1987, 416 págs.

Guerrero Omar. Administración Pública. 75 años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Gutierrez Garza, Estela (Coord). La crisis del Estado de Bienestar, Ed. Siglo XXI / FCPys UNAM, Colección Testimonios de la Crisis No.2, México, 1989; 222 págs.

Holland Stewart, et al., Beyond Thatcher. The real alternative, John lansmann and Allan Meale Junction Books, Londres, 1983, 204 págs.

La reconversión industrial en América Latina. Exposición, síntesis y perspectivas. Ed. Fondo de Cultura Económica, Memoria del Primer Seminario de Reconversión Industrial, México, 1987, Col. La reconversión industrial en América Latina No. I, México, 1987.

La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto Internacional. Ed. Fondo de Cultura Económica, Memoria del Primer Seminario de Reconversión Industrial, Col. La reconversión industrial en América Latina No. II, México, 1987.

Nell, Edward, Prosperity and Public Spending. Transformational growth and the role of government, Ed. Unsin & Hyman, U.S.A., 1988, 269 págs.

Puga Cristina, Tirado Ricardo, et al., Evolución del Estado Mexicano, Tomo III, Consolidación 1940-1983, Ed. Ediciones el Caballito, México, 1986, 274 págs.

Ruiz Dueñas Jorge. Empresa pública, elementos para el examen comparado, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, 545 págs.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, Ed. Fondo de Cultura Económica, Cuadernos de Renovación Nacional No. IV. México, 1988, 126 págs.

Villarreal, René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Fondo de Cultura Económica / Océano, México, 1986, 545 págs.

Villarreal, René, Mitos y realidades de la empresa pública en México, Ed. Diana, México, 1988, 221 págs.

REVISTAS

Aharoni, Yahir, The United Kingdom: Transforming Attitudes, The Promise of Privatization, A challenge for American Policy, Ed. Raymond Vernon, Council of Foreign Relations, USA, 1981, 223 - 253 págs.

Altamir, Oscar, Desarrollo crisis y equidad. Revista de la CEPAL, No. 40, Abril, 1990, págs. 7-27.

Ayres, Robert, La ayuda externa y la reducción de la pobreza, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, 1990, Vol 27, No. 3, pág. 9.

Babai, Don, The World Bank and the IMF: Rolling back the state or backing it role?, The Promise of Privatization, A

challenge for American Policy, Ed. Raymon Vernon, Council of Foreign Relations, USA, 1981, págs. 254 - 285

Bitar, Sergio y Ominani Carlos, La política industrial de América Latina hacia fines del siglo XX. Integración Latinoamericana, Abril, 1988, págs. 13-15.

Bitar, Sergio, Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. Revista de CEPAL, No. 34, Abril, 1988, 45-63.

Ffrench-Davis, Ricardo, Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. Revista de la CEPAL, No. 34, Abril, 1988, págs. 59 - 78.

Garcilita Castillo, Salvador, Racionalización y Evaluación vs. Privatización de las empresas en México. Empresa Pública, Problemas y Desarrollo, DAP-CIDE, Vol. 1, Num. 2, México, Mayo-Agosto, 1986, págs 59 - 78.

Gazca Zamora, José, Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988. Comercio Exterior, Vol. 39, Num. 2, México, Febrero, 1989, págs. 152 - 171.

González, Norberto, Una política económica para el desarrollo. Revista de la CEPAL, No. 34, Abril, 1988, págs. 7 17.

Guitán, Manuel, El papel del Fondo en el ajuste. Finanzas y Desarrollo, Junio, 1987, págs. 3 - 6

Hassanal, Merham, External Debt Management. Finance and Development, June, 1986, págs. 40 - 41.

Healey, Fighting Inflation in Britain. Challenge, Magazine of Economic Affairs, New York, N.Y. USA, Marzo - Abril, 1990, págs. 32 - 38.

Hino, Hiroyuki, La colaboración entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Finanzas y Desarrollo, Septiembre, 1986, págs. 10 - 14.

Husain, Shaid, La Reactivación del crecimiento en la América Latina. Finanzas y Desarrollo, Vol. 26, No. 2, Junio 1989.

Johnson, Christopher (Coord), Privatization and Ownership. Ed. Loyds Bank Annual Review, Londres, 1989.

Jones, Susan, El camino de la privatización. Finanzas y Desarrollo, Vol. 28, No. 1, Marzo, 1991, págs. 39 - 41.

Kaibani, Nihad, Evolution of the compensatory financing facility. Finance and Development, June, 1986, pág. 24 - 27.

Martin, Juan M.F., Interacciones de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Revista de la CEPAL, No. 36, Diciembre, 1988, págs. 99-113.

Martiner, Gonzalo, La situación internacional: perspectivas hacia fines del siglo, Integración Latinoamericana, Abril, 1988, págs. 3-12.

Meller, Patricio, En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, Revista de la CEPAL, No. 37, Abril 1989, págs. 73 - 86.

Nakami, Helen, Las lecciones del proceso de privatización en países en desarrollo, Finanzas y Desarrollo, Marzo, 1990, págs. 43 - 45.

Ribe, Helena, El ajuste y los pobres, Finanzas y Desarrollo, Vol. 27, No. 3, Septiembre, 1990, págs. 15 - 17.

Rosenthal Gert, El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, Revista de la CEPAL, No. 39, pág. 7 - 17.

Schneider, Ben Ross, La política de privatización en Brasil y México; variaciones sobre un tema estatista, Foro Internacional, Ed. El Colegio de México, Vol. XXXI, Núm. 1, México, Julio - Septiembre, 1990, págs. 5 - 37.

Selowsky, Marcelo, El financiamiento externo y el ajuste, Finanzas y Desarrollo, Vol. 28, No. 2, Junio, 1991. págs. 22-24.

Shirley, Mary, Experiencia con la Privatización, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, 1988, págs. 34 - 35.

Shirley, Mary, La promoción del sector privado, Finanzas y Desarrollo, Vol. 25, No. 1, Marzo 1988, págs. 40-43.

Tamayo, Jorge, Las entidades paraestatales en México, Investigación Económica, Ed. UNAM, No. 182, Vol. XLVI, Oct.-Dic. 1987, págs. 255-284.

Uhlig, Andreas, Thatcherism: The Uncompleted Revolution, Swiss Review of World Affairs, Vol. XXXIX, No. 4, Neue Züricher Zeitung, Zurich, Siza, Julio, 1989, págs. 10 - 11.

Van De Walle, Dominique, Políticas para la reducción de la pobreza, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, 1990, Vol. 27, No. 3, págs. 2 - 5.

Vernon, Raymond, Aspectos conceptuales de la privatización, Revista de la CEPAL, No. 37, Abril, 1989, págs. 153 - 160.

Walton, Michael, La lucha contra la pobreza: Experiencia y perspectivas, Finanzas y Desarrollo, Septiembre, 1990, Vol. 27, No. 3, págs. 2 - 5.

PUBLICACIONES ESPECILAIZADAS

Banco Mundial. The mexican economy 1989. Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales. Banco Mundial 1989.

Programa de Financiamiento Integral para la Reconversión Industrial. Nacional Financiera

Hemming Richard, Ali M. Mansoor. Privatization and Public enterprises. Occasional Paper of the International Monetary Fund. January 1980.

Klein, Rudolf, Privatization and the Welfare State, Lloyds Bank Review, London, 1984

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, 26 ed., México, 1991.

Coyne, John and Wright, Mike, Buy - outs in British Industry, Lloyds Bank Review, London, October, 1982.

Reunión ordinaria de la Asamblea General. Ajuste Estructural y desarrollo. Capitalización, fortalecimiento de operaciones y nuevas funciones y campos de acción futura de la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Resultados de las políticas de ajuste en América Latina y Posibilidades de adopción de nuevas estrategias y políticas macroeconómicas de desarrollo: perspectivas en el marco de los problemas presentes. México 1986.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención del Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional, Comercio Exterior, Bancomext, Vol. 40, No. 2, Febrero, 1990, págs. 161 - 163.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención del Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Año XLIV, No. 2, Enero 9 1984.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención del Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, Año XLV, No. 13, Abril 1, 1985.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención del Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional, El

Mercado de Valores, Nacional Financiera, Año XLII, No. 47,
Noviembre 22, 1982.

PERIODICOS

Morales, Cesareo, Debate Neoliberal, la Privatización
EXCELSIOR. 25 de Abril de 1987.

Sanchez, Jesus, Reagruparán a Empresas Paraestatales en 17
Organismos Cabeza, EL FINANCIERO, México, 30 de junio de
1986 pág. 22.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención
del Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional
Excélsior, Sección A, pág. 16, Julio 21 1986.

Zúñiga, M. J. Antonio, Desde 1983 se inició el proceso más
severo de Reprivatización de las empresas paraestatales, EL
FINANCIERO, Lunes 30 de junio de 1986.

TESIS

Zamudio Jiménez, Carlos, et al., La experiencia de la
Privatización en México, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo
de México, México 1988.