

66
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

APORTACIONES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS
DE LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO (1983-1993).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA)

P R E S E N T A :
ALVARO GONZALO LEBOREIRO FERNANDEZ

ASESOR: MTO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1994

TESIS CON
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.

A G R A D E C I M I E N T O S .

A lo largo de la vida, se presentan retos ineludibles que forjan el espíritu. El éxito no se encuentra por ahí de forma fortuita. Es necesario parirlo, arrancarlo de nuestras propias entrañas para después desprenderse de él e ir en busca de nuevas aventuras, de nuevos conocimientos y experiencias que nos impulsen a niveles superiores de desarrollo.

La titulación en este sentido, es un reto que fortalece y alienta a no detener el paso. Constituye una experiencia inolvidable porque representa la culminación de una ilusión que uno emprende desde niño. Sin embargo, significa también, el inicio de nuevas metas por superar.

El éxito de esta investigación tampoco fue casual, sólo el amor, la comprensión, la dedicación y el esfuerzo compartido de mi amada compañera y esposa hicieron posible que nunca perdiera el rumbo.

Sin la alegría que Priscila infundió con su inocencia a mi corazón, y sin la emoción de saber que un pequeño ser viene en camino, el empeño hubiera desfallecido.

Quiero dedicar a la memoria de mis padres esta investigación porque estoy seguro que en ningún momento dejaron de confiar en su hijo.

Quiero dejar patente mi agradecimiento a mis hermanos José Manuel, Nelly y Galaica porque sin su ejemplo de valentía y coraje para enfrentar los retos más dolorosos de la vida, tal vez jamás, hubiera escrito estas líneas.

Por otro lado, quiero hacer expreso mi profundo agradecimiento al Mtro. José Juan Sánchez González, porque de forma fraternal y con paciente sabiduría supo orientar mis pasos a lo largo de esta investigación. Un reconocimiento a su calidad humana y su deseo insaciable de contribuir a la formación de los que estudiamos esta carrera.

Mi total agradecimiento a todos los profesores (en especial a la Lic. Rina Aguilera), que actuaron como sinodales en esta prueba escrita, ya que supieron alimentar con sus comentarios y consejos este trabajo de investigación.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme cobijado en momentos de desesperación y por brindarme la hermosa experiencia de forjar el espíritu en la aventura del conocimiento.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I DEL ESTADO DE BIENESTAR AL NEOLIBERALISMO	6
1) Conceptualización del Estado de Bienestar.	7
2) Formas históricas del Estado de Bienestar.	8
2.1) En Europa (Socialdemocracia).	8
2.2) En los Estados Unidos (Welfare State- New Deal).	9
2.3) En América Latina (Populismo).	10
3) La crisis del Estado de Bienestar.	12
3.1) La crisis y el Estado de Bienestar.	12
3.2) Desmantelamiento del Estado de Bienestar.	13
4) El surgimiento del Estado Neoliberal.	15
4.1) Crítica Neoliberal en contra de la intervención estatal.	17
4.2) El nuevo paradigma económico : El Neoliberalismo.	19
CAPITULO II LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION	21
1) Concepto de la privatización.	22
1.1) Categorías conexas a la privatización.	22
1.1.1) Desincorporación	23
1.1.2) Liberación.	23
1.1.3) Desreglamentación, desregulación.	24
1.1.4) Contratación.	24
1.1.5) Redimensionamiento.	25
2) El proceso de privatización.	26
2.1) Factores internos que provocan la privatización.	26
2.2) Factores externos que provocan la privatización.	27
2.3) Presiones en favor de la privatización.	28

3)	Obstáculos y alternativas de la privatización.	31
3.1)	Obstáculos de la privatización.	31
3.1.1)	Obstáculos políticos de la privatización.	32
3.2)	Alternativas previas a la privatización.	33
4)	La privatización en países desarrollados.	35
4.1)	Gran Bretaña.	35
4.2)	Francia.	36
4.3)	Alemania.	37
4.4)	Japón.	39
5)	La privatización en países subdesarrollados.	39
5.1)	Chile.	40
5.2)	Brasil.	43
5.3)	Turquía.	46
5.4)	Venezuela.	47
5.5)	Países Africanos.	49

CAPITULO III EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO 1983-1993 51

1)	La Reforma del Estado en México y la privatización.	51
2)	El proceso de la privatización en México (1983-1993).	56
2.1)	Marco jurídico de la privatización.	56
2.2)	Formas de privatización en México.	58
2.2.1)	Venta.	58
2.2.2)	Liquidación, extinción.	59
2.2.3)	Fusión.	59
2.2.4)	Transferencia.	59
2.2.5)	Concesión.	59
2.3)	Privatización vía venta de empresas públicas.	60
3)	Etapas de la privatización en México (1983-1993).	66
3.1)	Primera etapa: de diciembre 1982 a enero 1985.	66
3.2)	Segunda etapa: de febrero 1985 a noviembre 1987.	67
3.3)	Tercera etapa: de diciembre 1987 a agosto 1988.	70
3.4)	Cuarta etapa: de diciembre 1988 a abril 1991.	72
3.4.1)	Algunos casos especiales en la cuarta etapa.	73
3.4.1.a)	Compañía Mexicana de Aviación.	73
3.4.1.b)	Empresas pesqueras.	73
3.4.1.c)	Ingenios azucareros.	74
3.4.1.d)	Teléfonos de México.	74

3.5)	Quinta etapa: de mayo 1991 a octubre 1992.	76
4)	Resultados de la privatización.	77
5)	Polémica en torno a la privatización.	84
5.1)	Posiciones a favor de la privatización en México.	84
5.2)	Posiciones en contra de la privatización en México.	85
CAPITULO IV	APORTACIONES TECNICO-ADMINISTRATIVAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO	88
1)	Aportaciones técnicas de la experiencia mexicana.	89
2)	Aportaciones administrativas de la privatización mexicana.	95
3)	Once recomendaciones de la privatización en México.	99
4)	Reflexiones de la privatización en México.	102
	CONCLUSIONES	105
	BIBLIOGRAFIA	112
	INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS	118

INTRODUCCION

La crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial dejaron seriamente dañadas las estructuras del capitalismo. Estos dos fenómenos mundiales provocaron que el Estado se convirtiera en el eje central de la vida económica, social y política de las naciones.

La expansión de la actividad estatal se vió motivada en gran parte por la incapacidad de los mercados privados para estabilizar un sistema productivo por demás devastado, que creara bases sólidas de desarrollo para dar impulso al empleo y al bienestar de la población.

Así, la teoría Keynesiana y el nuevo rol del Estado de Bienestar ("Welfare State") se consolidan. El uso del gasto público, el pleno empleo, el bienestar social, la intervención directa del Estado, fueron concebidas como políticas de gobierno para salir de la crisis. En Europa la socialdemocracia, en Estados Unidos de Norteamérica el "New Deal" (nuevo trato), y en América Latina el populismo: en México (Cardenismo), en Argentina (Peronismo), en Brasil (Getalismo), son los más importantes representantes de esta corriente que sentaron las bases del Estado de Bienestar.

Sin embargo, este modelo de desarrollo, mostraría años más tarde, ineficiencias y entraría en crisis, gestando una serie de contradicciones que, paulatinamente, fueron creciendo evidenciando la debilidad de las instituciones del sector público.

Para los años 60-70 ya existía una crisis económica estructural que desembocaría de manera estrepitosa durante los años 80, en una crisis aún más grave y profunda, ya que combinó inflación con recesión.

El Estado de Bienestar fue incapaz de diagnosticar y resolver una crisis generalizada que puso en evidencia las contradicciones de la intervención del Estado en la economía. Esto último, provocó el cabal desmantelamiento de este modelo de desarrollo en los escenarios económico-políticos mundiales, para dar paso a uno completamente diferente que rescataría la teoría clásica burguesa del siglo XIX: el Neoliberalismo.

El Neoliberalismo fue impregnando todas y cada una de las actividades de las naciones en el mundo, debido a que está muy lejos de ser una doctrina restringida al campo de la economía. Es además, una concepción de la política, de la ética, del derecho y de la filosofía social.

Esta corriente se fundamenta básicamente en las antiguas teorías económicas de Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que la economía debía restringirse por las libres fuerzas del mercado, relegando al Estado a su papel de "laissez faire", es decir, que este no intervenga y se limite únicamente a vigilar que la libre concurrencia de capitales esté garantizada. Sin embargo, hay que decir que el liberalismo clásico no pudo plantearse siquiera, en forma adecuada, el papel que juega el dinero, en tanto que el monetarismo neoliberal ha podido asimilar y replantear, desde la perspectiva del mercado, la compleja problemática monetaria del siglo XX.

Para el Neoliberalismo el causante de la crisis económica y sus efectos, es el Estado interventor. Propone eliminar en lo posible la influencia del Estado como agente económico, para liberar precios y tarifas, reglamentos y aranceles, dejando que todo se regule a partir de una nueva esfera de relaciones mercantiles entre los individuos, que vaya mucho más allá de lo que tradicionalmente se ha entendido por mercado, buscando con ésto, la estabilización del sistema capitalista.

Fue así, como el nuevo liberalismo -concebido como la panacea del sistema de producción capitalista- penetró fuertemente en las economías de los principales países del mundo y se extendió rápidamente al resto de las demás economías incluyendo a las socialistas.

Esto último trajo como consecuencia que el Estado fuera depurando sus actividades e incluso renunciando a muchas de ellas, todo esto enmarcado dentro de una estrategia de retracción estatal, que diera paso a una economía de libre mercado y sin restricciones.

El fenómeno de la privatización ha revolucionado la concepción del Estado contemporáneo. Se han puesto en boga conceptos tales como: eficiencia, racionalidad, productividad, competencia y fuerza del mercado, que fortalecen al sector privado y le restan campo de acción al sector público.

Es en la década de los 80, donde la crisis fiscal del Estado, junto con la problemática de la deuda externa, de crecimiento y diversificación del gasto público y la "estanflación" (estancamiento con inflación), entraron en conflicto de forma directa con la inercia interventora del Estado en la esfera económica. El centro del debate se orientó fundamentalmente a la llamada "ingobernabilidad" y al "tamaño del Estado", es decir, al gran aparato de empresas públicas, afirmando que éste era un mal administrador y por tanto ineficiente, burocrático y corrupto. La alternativa era entonces redimensionar al Estado y privatizar sus empresas estatales.

En este contexto, en nuestro país, se empezaron a replantear los objetivos y las funciones del Estado en cuanto a sus funciones económicas.

Para ello, el primer punto a considerar fué el de las empresas públicas, para lo cual se organizó el Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, se modificaron algunos artículos constitucionales y se formuló la Ley Federal de Entidades Paraestatales, lo cual hizo posible crear un marco adecuado a la libre concurrencia de capitales privados.

Este ánimo de innovación se acentuó cada vez más permitiendo desarrollar las condiciones suficientes para implementar un programa de privatización.

La privatización desde entonces, ocupa un lugar primordial en la agenda político-económica del gobierno, sobre todo con la administración de Salinas de Gortari, donde se implementó una Reforma del Estado que propició el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la reestructuración de las instituciones de bienestar social, la extinción del Estado empresario y el desplazamiento del desarrollo nacional al mercado, el capital y las empresas privadas; un nuevo papel de las empresas públicas que quedaron en manos del Estado y el surgimiento de un nuevo paradigma neoliberal, que tiene como característica fundamental el tránsito de un Estado interventor a uno regulador y promotor de las fuerzas del mercado y del desarrollo nacional.

El objetivo de esta investigación, es analizar y establecer aquellas aportaciones teórico-administrativas que se derivan del proceso de privatización en México, llevado a cabo en el período comprendido de 1983 a 1993, con el propósito de evaluar la privatización mexicana comparándola con otras en el mundo y destacar así, las aportaciones más significativas.

En el primer capítulo "Del Estado de Bienestar al Neoliberalismo", se analizan ambas modalidades del Estado, para presentar su conceptualización teórica. De igual forma, se plantea al Estado de Bienestar desde su desarrollo, crisis y extinción, como antecedentes inmediatos al nuevo modelo liberal. Además se presentan las bases del surgimiento del Estado Neoliberal, con el

propósito de que sirvan de referencia para el tema que nos ocupa en la presente investigación.

El capítulo II "La Revolución de la Privatización" se desarrolla en dos instancias de análisis: primero, la noción teórica de la privatización, en la que se analizan los aspectos económicos, técnicos, administrativos e ideológicos y en segundo término, una perspectiva de la privatización a nivel mundial, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados donde se han llevado a cabo privatizaciones, para destacar sus avances y resultados.

En el capítulo III "El Proceso de Privatización en México 1983-1993", se analiza a detalle las etapas del proceso de privatización en México, tanto en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado como en el de Carlos Salinas de Gortari, para conocer y evaluar los resultados alcanzados, así como los posibles obstáculos y limitaciones presentadas.

El capítulo IV "Aportaciones Técnico-Administrativas de la Privatización en México", examina y enumera aquellos avances y aportaciones de la experiencia de privatización mexicana después de una década, en comparación con las privatizaciones efectuadas en otros países del mundo.

De esta manera, la importancia del estudio de la privatización en nuestro país, radica en el hecho de la transformación del Estado y la nueva correlación de fuerzas político-económicas donde se gestan las decisiones más importantes del poder, y que sin lugar a dudas determinarán nuestro advenimiento como Nación en el siglo venidero.

CAPITULO I

DEL ESTADO DE BIENESTAR AL NEOLIBERALISMO.

En este capítulo, se analiza al Estado de Bienestar (Welfare State) en su origen, desarrollo, crisis y desmantelamiento, para después dar surgimiento al Estado Neoliberal.

Decir Estado de Bienestar equivale a hablar de fortalecimiento del poder adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico; democracia representativa no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza en sentido político; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico.¹

Por tanto, puede entenderse al Estado de Bienestar en las siguientes categorías :

- a) Categoría Económica : Debe estudiarse en tanto causa y efecto de la economía mixta, con todas sus complejas consecuencias.
- b) Categoría Política : Como reforzamiento y consolidación de prácticas parlamentarias que conforman la vida política, así como procesos electorales propios de la democracia liberal.
- c) Categoría Social : Como establecimiento de Instituciones en materia de seguridad social (en ramas de salud, vivienda, educación, empleo, pensiones y otras).
- d) Categoría Filosófico-Ideológica : Como alegato en favor de un individualismo cuya ferocidad se intenta mitigar con el idealismo clásico.²

¹ Sol Arguedas. El Estado Benefactor Fenómeno Cíclico. México, Ed. Mundo, 1990, p. 21.

² Ibidem.

Como puede apreciarse, el término de Estado de Bienestar no tiene un sentido único. Representa tanto al Bienestar Social y a sus Instituciones, así como la intervención económica del Estado.

Por ello la definición del Estado de Bienestar, depende de la posición (económica o social) que se sostenga. Al respecto un autor explica que el Estado de Bienestar es "...la verdadera estructura político-administrativa que refleja el reestablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado."³

1. CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO DE BIENESTAR.

El doble aspecto del Estado de Bienestar (Estado Social) su intervención económica y su intervención social, es la base que ha dado origen al Estado de Bienestar, tanto en su concepción, funcionalista, como en la teorización marxista.⁴

Así, para la teorización funcionalista es en el ámbito de la intervención social en el que deben buscarse las causas generales del Estado interventor de nuestro tiempo considerándose que la intervención económica es instrumental y complementaria, respecto de aquel objetivo "social".

La teorización marxista en cambio incluye siempre la intervención económica como ámbito en el que hay que investigar las causas del Estado de Bienestar (exigencias del desarrollo capitalista), aunque se registran diferencias según la relevancia que se conceda al aspecto "social".

³ Guillermo Farfán. "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En testimonios de la crisis del Estado del Bienestar. Esthela Gutiérrez Garza (Coord.), México, Siglo XXI, 1988, p.42.

⁴ Carlos Cabo de Martín. La Crisis de Estado Social. España, PPU, 1986, p. 19.

2. FORMAS HISTORICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Existen distintas formas del Estado de Bienestar, con características y cualidades específicas en el mundo. Cada una de ellas, a partir de concepciones específicas sobre el Estado.⁵

En Europa (socialdemocracia) en Estados Unidos (Welfare State-New Deal) y en América Latina (populismo). Cada una de sus características propias y por ende, con distintos matices en el bienestar social.⁶

Presentamos una revisión general de cada uno de estos momento históricos del Estado de Bienestar y sus principales elementos.

2.1 EN EUROPA (SOCIALDEMOCRACIA).

El auge sin paralelo del capitalismo - de fines de la segunda guerra mundial o comienzos de la presente crisis económica - no sólo coincide con el auge del Estado de Bienestar o Estado Benefactor; de hecho de tal identidad debe buscarse en la creciente intervención del Estado en las economías capitalistas avanzadas.⁷

Bajo el nombre de "sociodemocracia" fué conformándose en Europa un cuerpo doctrinario político-filosófico que respondía tanto a las posibilidades del movimiento obrero por obtener mejores niveles de vida y condiciones de trabajo, como las necesidades de los propietarios de permitir reformas saludables, cuando se establece la incapacidad privada para financiar, por sí sola, la gigantesca infraestructura industrial que para seguir desarrollándose exigían unas fuerzas productivas en ascenso.

⁵ José Juan Sánchez González. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1993.

⁶ Sol Arguedas. Op. cit., p. 20.

⁷ Sol Arguedas. La socialdemocracia en la crisis. México, 1983, p. 3. Tesis (Maestría en Historia) Colegio de México.

Se entiende por "socialdemocracia", según una autora: a) Una categoría sociopolítica, expresión de una fase del desarrollo capitalista; b) El tipo de sociedad producto de la tregua conseguida por ambas partes en la lucha de las clases; c) Los partidos políticos que expresan a la clase obrera subordinada en este tipo de sociedad y que se constituye en gobiernos; d) El contenido político de la organización económica conocida bajo el nombre de Estado de Bienestar o Estado Benefactor.⁸

No obstante el éxito del "nuevo trato" rooseveliano en Estados Unidos, el Estado de Bienestar no floreció del todo allí. En donde adquirió máximo esplendor fue, posteriormente en Europa, cuando con la ayuda del Plan Marshall se volvieron a levantar las economías caídas y maltrechas por la segunda guerra mundial.

"Fue así como se crearon condiciones favorables para el arribo al poder de partidos políticos socialdemócratas -reformistas hablando en términos generales- y para la maduración de la socialdemocracia la cual, caracterizó el proceso histórico de Europa durante el período mas floreciente del capitalismo mundial".⁹

2.2. EN LOS ESTADOS UNIDOS (WELFARE STATE-NEW DEAL).

Después de la avasalladora crisis del año 1929, el capitalismo en Estados Unidos, encontró remedio parcial a sus males con el "New Deal" (nuevo trato) rooseveliano.

Sin embargo, existían bases históricas y pragmáticas en Franklin Delano Roosevelt (The square deal) y en Woodrow Wilson (The new freedom), antes del nuevo trato.

Baran y Sweezy, señalan el "New Deal" considerado operación de salvamento para la economía de los Estados Unidos, como un todo, fue hasta este punto un claro fracaso.

⁸ Ibid., p. 4.

⁹ Sol Arguedas. Op. cit., p. 28.

Incluso Galbraith el profeta de la prosperidad sin guerra, ha reconocido que ni siquiera se aproximó a la meta durante los años treinta. "La gran depresión de los treinta - dice Galbraith - nunca llegó a su fin; simplemente desapareció con la gran movilización de los años cuarenta".¹⁰

En realidad, el "New Deal" de Roosevelt no llevó a la práctica más que ciertos elementos limitados de la ecuación Keynesiana, esencialmente la dimensión de la intervención económica e industrial del Estado.

No obstante lo anteriormente mencionado, el "New Deal" (nuevo trato) sentó las bases de un conjunto de medidas de bienestar social en Estados Unidos y permitió un crecimiento sostenido en su economía. El mercado, en esta etapa del capitalismo fue la fuerza social y económica que podría generar crecimiento y bienestar social, por ello la intervención del Estado fue cuestionada entonces.

2.3 EN AMERICA LATINA (POPULISMO).

En principio el fenómeno reformista que preside la formación del Estado de Bienestar en las sociedades capitalistas en los países desarrollados determinaron la aparición del populismo en América Latina. "En ausencia de un movimiento obrero importante por su debilidad numérica o política, o por ambas condiciones juntas en América Latina las nacientes burguesías nacionalistas y fuertemente antimperialistas (...) que defendían sus espacios económicos en circunstancias particularmente favorables para la industrialización acelerada de estos países, tomaron la iniciativa para fortalecer la gestión en un Estado interventor y defensor de los intereses nacionales frente al imperialismo Norteamericano".¹¹

¹⁰ Baran P. A. y Sweezy M. El capitalismo monopolista. México, Siglo XXI, 16a. Edición, p. 130.

¹¹ Sol Arquedas. Op. cit., p. 35.

Dentro del populismo en América Latina resaltan el de Brasil (getulismo), el de Argentina (peronismo) y el de México (cardenismo). Sin realizar un análisis detallado, que no es objeto de este trabajo, existen rasgos similares que son los siguientes:

a) El surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernamentales relativamente afines;

b) La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional del Ejecutivo Federal, que funge como arbitro en una situación de compromiso (lo que le otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo sitúa encima de la sociedad);

c) La aparición de formas de representación corporativa, que se juntaron con los modelos de representación ciudadana.

En lo que respecta al caso de México, a partir del populismo cardenista encontramos los siguientes elementos:

el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media, en arraigo de instituciones como el IMSS, el INFONAVIT, el ISSSTE y otras; el énfasis en la educación pública; el discurso ideológico oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país.¹²

En resumen, las tres formas históricas que ha tenido el Estado de Bienestar (socialdemocracia, New Deal y populismo) son resultado del grado de desarrollo del capitalismo, del nivel de las fuerzas productivas y de la lucha de clases.¹³

¹² Ibid., p. 39.

¹³ José Juan Sánchez G. Op. cit., p. 26.

3. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

En el presente apartado, se analizan las causas de la crisis del Estado de Bienestar, la imposibilidad de sustraerse a la crisis del capitalismo de este tipo de Estado y las consecuencias en las que se encuentra: reestructuración o desmantelamiento.

3.1 LA CRISIS Y EL ESTADO DE BIENESTAR.

No obstante el grado de efectividad política del Estado de Bienestar, no ha sido suficiente para sostener el ritmo de la enorme onda expansiva del capitalismo de la postguerra, que da muestra de agotamiento en la segunda mitad de la década de los sesenta y que estalló abiertamente en la crisis de 1974-1975.¹⁴

Una de las principales causas de los ataques al Estado de Bienestar lo constituyen la naturaleza "improductiva" de los gastos estatales, ya que las erogaciones del Estado representan una reducción del plusvalor disponible para el capital privado. Resulta curioso que en esta posición crítica ante el Estado de Bienestar, convergen algunos marxistas con el pensamiento monetarista.

Desde este punto de vista Bullock y Yaffe, señalan que los gastos sociales del Estado son básicamente "improductivos", ya que contribuyen sólo de una forma muy reducida a la formación de valor de la fuerza de trabajo; según ellos, el Estado de Bienestar provoca una disminución en la masa de plusvalor que, en el mejor de los casos simplemente consigue proteger el estallido de la crisis. Para estos autores el Estado de Bienestar, es el resultado de las conquistas laborales de la clase obrera y su función consiste en legitimar al Estado capitalista.¹⁵

¹⁴ Guillermo Farfán. Op. cit., p. 45.

¹⁵ Ibid., p. 46.

En esta misma perspectiva Claus Offe, afirma, que la estrategia Keynesiana y el Estado de Bienestar son responsables de la estanflación y de la falta de respuestas por parte de los empresarios a los estímulos indicativos del Estado limitándose a generar expectativas de ganancias automáticas.

Sin embargo, Keynesianismo y Estado de Bienestar, no son los responsables de la crisis actual, aún si se acepta que han venido a acentuar y profundizar la dimensión de la crisis, de la misma etapa de prosperidad del capitalismo de la postguerra.

Diseñado para resolver un Estado de crisis en la economía, el Keynesianismo fue desarrollándose a lo largo de una etapa de prosperidad cuyos orígenes se localizan en la función reestructuradora de la crisis de 1929 y de la segunda guerra mundial, así como el encauzamiento que se dió a las contradicciones macroeconómicas que dieron origen a dichos fenómenos.

"Cuando la onda expansionista llegó a su fin, la nueva etapa de crisis puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal. Fue la crisis la causante de la bancarrota del Keynesianismo, y no éste el que minó la rentabilidad del capital, aún si al final terminó por intensificar esta tendencia".¹⁶

3.2 DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Hemos visto como hasta la segunda mitad de los años sesentas en los países desarrollados el Estado de Bienestar (Estado Social) se encontraba todavía en expansión. Los gastos sociales en los países del mercado común aumentaron en promedio, de 19.3% del producto nacional bruto en 1970 a un 24.3% en 1975.

Durante este lapso, estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral; enfermedades, vejez, muerte, invalidez, daños físicos o psicológicos, accidentes de trabajo, desempleo gastos familiares entre otros. Sin embargo, la crisis de la economía mundial en 1974, marcó el fin de la expansión interior del Estado de Bienestar.

¹⁶ Ibid., p. 47.

El dilema que actualmente enfrenta el Estado de Bienestar es el relativo a: reestructuración y desmantelamiento o más precisamente, la reestructuración del Estado de Bienestar mediante el desmantelamiento de las prestaciones sociales.¹⁷

En realidad las prestaciones sociales no pueden ser revocadas fácilmente, porque éstas constituyen luchas histórico-sociales y no llanamente una generosa concesión de parte de un Estado iluminado. El ámbito de las prestaciones sociales no se encuentra solamente en las reformas conquistadas ya institucionalizadas : estas conquistas son socialmente sostenidas por la organización del movimiento obrero que van a la vanguardia en el sistema de prestaciones sociales. El Estado de Bienestar "...con sus prestaciones materiales es la manifestación de un compromiso permanente, el cual a su vez es la resultante de los conflictos a los que ha puesto fin".¹⁸

Parecería que el desmantelamiento del Estado de Bienestar ha propiciado su extinción, provocada por la agresividad ideológica del monetarismo y por el neoliberalismo. Sin embargo esta afirmación debe tomarse con cautela y analizarse en forma más prudente. En primer lugar, hasta el momento los gobiernos conservadores que se oponen a la intervención del Estado se detienen ante un acuerdo explícito con el electorado; las conquistas de la clase trabajadora deben ser respetadas y mantenidas como prerequisites para el sostenimiento de las formas democráticas.¹⁹

¹⁷ Elmer Altaver. "Reestructuración o desmantelamiento de Estado Social". En Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5. julio-diciembre, número 3 - 4, p. 42.

¹⁸ Ibid., p. 43.

¹⁹ Guillermo Farfán. Op. cit., p. 49.

"El nuevo liberalismo de derecho es parasitario del Estado Benefactor. No obstante que sus ataques aprovechan la frustración popular con los costos y las normas reguladoras del Estado Benefactor, su amplio respaldo masivo está sustentado en el entendido de que ni siquiera un gobierno de derecho habrá de dismantelar a dicho Estado Benefactor y de que reducciones marginales, se están efectuando también bajo la socialdemocracia".²⁰

4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL.

En principio definimos al Estado Neoliberal* como aquel Estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece al mercado libre y la propiedad privada en detrimento de las políticas del Estado y que tiene como políticas fundamentales la privatización del sector público, desregulación desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implementación de políticas monetarias.²¹

En ese sentido el neoliberalismo ha influido en cuatro ámbitos específicos: la teoría económica, política económica, la privatización y la desregulación como instrumentos específicos y en la política del bienestar social.

* Para mayores referencias consultar a los siguientes autores: Gómez Emeterio, "Reflexiones sobre el Neoliberalismo". En *Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Perspectivas de la modernización política*. México, IEPES, Fondo de Cultura Somex, p.p. 41-56. Y Villareal, René. *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Ediciones Océano y Fondo de Cultura Económica, 1986.

²⁰ Goran Therborn. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado". En *Cuadernos Políticos*, México, UNAM, 1985, número 43, p. 89.

²¹ Esta definición esta basada en al ponencia presentada por el autor Desmond S. King, intitulada "The New Ring And Political Change" en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública efectuada del 5 al 7 de septiembre de 1990, en la ciudad de México. No obstante que el autor referido utiliza el término "nueva derecha" y en función de ésta realiza toda su exposición, los conceptos vertidos nos dan un panorama sobre las características del Estado Neoliberal.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la teoría económica, el pensamiento neoliberal argumenta que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee en forma más eficiente, de recursos y servicios a la economía y los procesos mercantiles son la base primaria de la innovación.

El individualismo y la promoción de la asociación libre, producen un profundo perfeccionamiento del mercado por encima de la actividad estatal. La elección individual (maximizada en el mercado) y la tasa de ganancia en la economía son procesos fundamentales de este planteamiento.²²

Adam Smith señala que la "mano invisible" podría arreglar posibles crisis y problemas en la economía. Un ejemplo teórico de ello, es el llamado mercado de competencia perfecta que es lo relacionado con el principio óptimo de Pareto en la economía.

El segundo elemento es el relativo a la política económica. A partir de la crisis mundial de 1973 la inflación empezó a crear problemas en los países del mundo por lo que ésta se tuvo que modificar. Surgen monetaristas (Milton Friedman y los Chicago Boys) que sostienen que la causa de la inflación es el excesivo crecimiento del dinero y la propagación desmedida del sector público. Los monetaristas argumentan que las políticas económicas Keynesianas son perjudiciales en el largo plazo y provocan tensiones inflacionarias.

Dos ejemplos de estas políticas monetarias los encontramos en el gobierno británico de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos en la administración Ronald Reagan.

El tercer elemento se refiere a la implementación de procesos de privatización en la Gran Bretaña y la desregulación en los Estados Unidos. La privatización es puesta en marcha con el propósito -aseguran sus apóstoles- como un intento de reducir el sector público y en esa medida favorecer al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas. Sobre este punto abundaremos más ampliamente en el desarrollo del presente

²² Ibid., p. 10.

trabajo.

Paralelamente a la privatización de empresas públicas en los Estados Unidos, se evidenció un proceso de desregulación que se extendió durante la administración de Reagan. La idea fundamental de este proceso es reducir el poder de la "regulación federal" a gobiernos estatales y locales.

Reagan estableció la Oficina de Información y Asuntos de Regulación para evaluar las nuevas propuestas de regulación por parte de agencias federales.

Por último, el cuarto elemento es el que se refiere a la política de bienestar. Para la corriente liberal los beneficios del bienestar desintensivan la participación del mercado y afirman la necesidad de que estos beneficios no deben exceder un mínimo que afecte a los gastos gubernamentales. Para los conservadores, el bienestar social es un problema moral. Este debe ser proporcionado por la familia, con el apoyo de la comunidad donde se desenvuelve el individuo y en ningún caso por el Estado.

Con estos cuatro elementos se puede conformar la concepción de un Estado Neoliberal, se abre paso e inicia su surgimiento bajo el desmantelamiento gradual y paulatino del Estado de Bienestar.

Esta contraofensiva neoliberal reduce significativamente el papel predominante de la intervención social en el bienestar de la población.²³

4.1 CRITICA NEOLIBERAL EN CONTRA DE LA INTERVENCION ESTATAL.

El neoliberalismo, que en la última década se ha entendido y enraizado en el mundo, se apoya exitosamente en una amplia crítica, contra la teoría y práctica del intervencionismo estatal en la economía.²⁴

²³ José Juan Sánchez G. Op. cit., p. 42.

²⁴ Ibid., p. 55.

La crítica se concentra sustancialmente en la acusación contra la política económica surgida del análisis Keynesiano.²⁵ En particular, se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo social al generar y extender la ineficiencia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y a sostener la demanda efectiva en niveles consecuentes con ello.

La ineficiencia proviene, según afirman los neoliberales en el sentido de que la intervención estatal interfiere con las señales o indicaciones que el mercado da en forma natural para la asignación óptima de los recursos sociales disponibles.

En esta perspectiva, la intervención del Estado ha dejado de ser eficaz en cuanto al mantenimiento del equilibrio general y la estabilidad, al generar el encadenamiento circular de déficits fiscales-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits.²⁶

Así toda la argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones de la oferta.

El colorario es la expansión potencial de los productores y ésta se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De ésta manera se restituye al mercado su carácter de ámbito de las óptimas decisiones sociales.

En suma, lo anterior se traduce en una argumentación en contra de la intervención de los poderes e instituciones del Estado en la economía, principalmente como productor, subsidiador del consumo social popular y como regulador salarial.

El gobierno ya no es la institución que protege a las clases mayoritarias; tampoco protege a las economías nacionales ya que el propósito es insertarlas en la globalización mundial.

²⁵ Benito Rey Roman. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En *Momento Económico*. México, IIE-UNAM, 1992, p. 15.

²⁶ *Ibidem*.

4.2 EL NUEVO PARADIGMA ECONOMICO: EL NEOLIBERALISMO.

Hoy los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas del intervencionismo estatal.²⁷

Se ataca el burocratismo y el poder que éste genera, los excesos regulatorios, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado Benefactor, las cargas impositivas, la proliferación de empresas públicas deficitarias, son algunos de los temas que comunmente el neoliberalismo enarbola.

En el caso del paradigma Keynesiano, éste fue complementario a las circunstancias latinoamericanas. La idea de poner bajo la tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que propició beneficios generalizados a la población. Paradojicamente, el Estado toma parcialmente el papel de la "mano invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapan a los poderes del mercado. Los trabajadores y clases medias se benefician con la garantía del pleno empleo en el presente y una mejor participación futura de los beneficios del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda, sostiene la formación de utilidades y multiplica las oportunidades de inversión de la empresa privada.

El paradigma Keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de los setentas debido a la combinación compleja de causas en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el triple embate de las demandas del Estado Benefactor, los apoyos a la formación privada del capitalismo y el sostenimiento de los apoyos bélicos. El surgimiento de nuevos centros industriales exagera la competencia por los mercados internacionales. Los recursos destinados a gastos sociales, comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos y porque compiten con demandas de alta prelación política; el gasto militar y el

²⁷ David Ibarra. Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado, en América Latina. México, UNAM, 1990, p. 19.

asociado a mantener la supremacía económica internacional.²⁸

Las demandas sociales en ascenso rebasan las capacidades económicas y administrativas del Estado.

Frente a estos cambios de circunstancias, se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en las siguientes tesis:

a) Fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos y absorción de actividades que abruma a la administración estatal. En la medida que el Estado deje de intervenir en la economía, podrá fácilmente atender las demandas encontradas en los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechos.

b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados), por ser peligrosa a la libertad.

No se repudia, por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales.

c) Reordenamiento de las prelacones sociales en la agenda de la acción gubernamental; en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes ha de asegurarse la estabilidad de precios, el reestablecimiento de los alicientes a la inversión y la eficiencia competitiva internacional.

²⁸ Ibid., p. 21.

Así, a diferencia del paradigma Keynesiano (que buscó lograr la distribución generalizada de beneficios) el nuevo paradigma neoliberal busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, es decir, sometiendo a la disciplina del mercado al resto de los agentes productivos y desde luego a trabajadores y consumidores.

En resumen, con el advenimiento del Estado Neoliberal a partir de la reestructuración del Estado de Bienestar, la privatización como estrategia para reducir la presencia estatal se abre paso en los países en desarrollo y en los subdesarrollados. México, no es la excepción, durante las últimas dos décadas se ha venido consolidando el proceso de privatización. En los siguientes capítulos se estudia este proceso.

CAPITULO II

LA REVOLUCIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN.

Sin lugar a dudas, la década de los ochenta podría ser definida, acertadamente como la "era de la privatización" porque universalmente le es inherente, como una estrategia de ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados.²⁹

Dentro de esta retracción de la actividad estatal, existen comisiones de privatización y aún ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Québec, en Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional, como el Banco Mundial han encabezado universalmente la cruzada privatizadora y la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. La "elección pública" (public choice) ha facilitado su caudal individualista, para reforzar los marcos ideológicos de la privatización.³⁰

²⁹Omar Guerrero. Curso de teoría de la Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, semestre 90-1, p. 1.

³⁰José Juan Sánchez González. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. Tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1993.

En este contexto, es conveniente conceptualizar a la privatización para estar en posibilidad de precisar su naturaleza y su significación teórica.

1.- CONCEPTO DE PRIVATIZACION.

El concepto de privatización, encierra una variedad de significados y su relación con otros conceptos hace más difícil su comprensión. Ello es así, porque la privatización se encuentra ligada a un conjunto de fenómenos y actividades que se refieren a la disminución de la intervención estatal, por lo que es importante precisar su contenido específico.

A la privatización se le puede conceptualizar en forma esquemática como "la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares".³¹

Aunque estas vías -la venta de empresas públicas y la subcontratación a particulares- son las más comunes, existen un sinnúmero de formas que pueden considerarse dentro de la privatización.

Parece que la privatización se puede definir en un contexto más amplio. "En realidad la privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado".³² Por ello, la característica fundamental de la privatización es la retracción estatal.

1.1 CATEGORIAS CONEXAS A LA PRIVATIZACION.

Tratar el tema de la privatización representa un desafío en el campo semántico. Esta categoría constituye uno de los conceptos de las ciencias sociales más utilizados en la última

³¹Steve H Hank. (Coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 16

³²Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública". En Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Madrid, INAP, p. 226

década e implica una gran cantidad de interpretaciones, que han estado ligadas preferentemente a medidas gubernativas que se refieren a la disminución de la intervención estatal.

1.1.1 DESINCORPORACION.

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar el fenómeno de la privatización, es la desincorporación. "Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones".³³

Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, sencillamente por medio de la liquidación o por arrendamiento (contrato). En realidad, la contratación de empresas públicas es la forma de privatización definida como la "American Way" de la privatización.³⁴

1.1.2 LIBERACION.

La liberación se refiere a la extensión de actividades que estuvieron ajenas a políticas de libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor.³⁵ Así, la privatización provocó la supresión de monopolios -públicos y privados- relativos a transporte, energéticos y servicios públicos (por ejemplo el correo).

La liberación emerge como un cambio de estrategia, es decir, un monopolio deja de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal.

³³ M. Shirley. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". Empresa Pública México, INAP, 1986, Vol. 2, No. 2, p. 41.

³⁴ Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública". En Revista Internacional de Ciencias Administrativas. España, INAP, Vol. 57. No. 1, marzo 1990, p. 227.

³⁵ *Ibid.*, p. 227.

La liberación permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de producto y servicios, el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia. La venta de empresas públicas es vista como una liberalización, vía la privatización.

1.1.3 DESREGLAMENTACION, DESREGULACION.

"Desreglamentar significa, pues, según se ha dicho, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral".³⁶ Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo.

Desreglamentar significa: "una disminución en las funciones del gobierno en las áreas de planeación y regulación".³⁷

Sin embargo, ambos conceptos comparten un problema básico: la extinción del derecho positivo sobre el campo de las relaciones económicas, que son emancipadas de los controles -liberalizadas- y situadas en el mercado bajo criterios de competencia. Desreglamentar, significa la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, las de orden mercantil, cuya naturaleza es preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada.³⁸

1.1.4 CONTRATACION.

La contratación, en general, consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos. En los Estados Unidos, la contratación se asoció directamente a los procesos generalizados

³⁶ Cit por Omar Guerrero. Jorge Ruiz Dueñas. Empresa pública : Elementos para un examen comparado. México, F. C. E., 1988, p. p. 352-355.

³⁷ Cit por Omar Guerrero. A. Walravens. La privatización: Formas y Alternativas. Empresas Públicas, México, CIDE. 1986, Vol. 2, No 1, p.p. 79-101.

³⁸ Omar Guerrero. "Privatización de la...". Op. cit., p. p. 228-229.

de privatización.

En este país es una política aceptada la referida a la delegación a particulares, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aún funciones públicas con fondos federales.

1.1.5 REDIMENSIONAMIENTO.

La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con "gigantismo estatal" equivocadamente. Sin embargo, no es así, el redimensionamiento es: una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también como de "reconversión industrial".³⁹

La redimensión parece significar reducción, pero no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento. En ese sentido, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica.

En síntesis, el término privatización es definido en un campo diferenciado que busca el equilibrio, entre el sector público y el sector privado. Existen tres connotaciones de privatización al respecto.⁴⁰

La primera noción es el uso de la privatización, referido al cambio de propiedad de una empresa (o una parte de la empresa), del sector público al sector privado.

Un segundo modelo de privatización involucra el liberalismo o desregulación, que permite eliminar las restricciones a las empresas que pertenecen al sector público. Modificar las restricciones del mercado, incrementando las reglas de competencia.

³⁹ Ibid., p. 229.

⁴⁰ Paul Cook y Colin Kurpatrick. Privatization in less developed countries. Great Britain, Wheatsheaf Books, 1988, pp. 3-33

En tercer lugar, cuando se usa la palabra privatización es referida a la provisión de un bien o servicio, que es transferido del sector público al sector privado, dónde el gobierno retracta su actividad o responsabilidad.

2. EL PROCESO DE PRIVATIZACION.

El proceso de privatización resulta complejo, ya que cada empresa debe tratarse por separado debido al gran número de consideraciones particulares que se tienen que analizar en cada caso.⁴¹

Aunque no existe un proceso único de privatización, ya que cada empresa a privatizar tiene sus propias características, atribuciones, recursos, atractivos, y debilidades, es posible considerar algunos aspectos indispensables.

Así los gobiernos tienen que considerar: el precio mínimo de venta; el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización; la naturaleza del mercado o de los mercados donde la empresa pública opera (competitivo, monopolista, etc.); el porcentaje de capital que se piensa transferir al sector privado (venta total, venta parcial mayoritaria o minoritaria); las formas de asignación del capital de las empresas entre los interesados (tanto internos, como externos); el papel que busca conservar el Estado para regular las actividades de las entidades; el impacto que pueda tener la venta de las empresas en su medio ambiente externo (clientes, proveedores, socios y competidores) como interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad, etc.).

2.1 FACTORES INTERNOS QUE PROVOCAN LA PRIVATIZACION.

Existen tres factores, por los cuales los gobiernos toman la decisión de iniciar un proceso de privatización. Un primer factor que podríamos denominar de política de privatización continua. Ya que los gobiernos, buscan al principio, consolidar una economía

⁴¹Alejandro Valenzuela del Río. El proceso de Privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales), documento 41, p. 5

mixta, para lo cual designan a una empresa pública para que actúe como punta de lanza en áreas específicas de la industria, pero con la idea muy concreta de que en el momento que cumpla dicho papel deberá transferirse al sector privado.

Un segundo factor interno, podría denominarse de privatización inducida de las demandas, que en gran medida se debe a la contracción interna en la dinámica del capitalismo a partir de la década de los 70's, mediante el cual resurge en el sector privado una mayor participación, mayor capacidad de inversiones y oportunidades de comercialización.⁴²

El tercer factor puede denominarse la privatización desesperada, en la que el Estado lleva a privatizar o liquidar sus ingresos en éstas. Ello es así porque algunas empresas fueron "rescatadas" por el gobierno y contaban con una alta carga de subsidio y en alguna medida cumplieron con su objetivo específico.

La privatización se convierte en uno de los medios para controlar la crisis fiscal y permite una formación de capital más adecuada y permanente en los países en vías de desarrollo. Su éxito, por tanto, depende de la posibilidad de que la administración privada pueda aumentar la eficiencia operativa de la empresa en forma más rápida o completa que la administración pública. La privatización, también puede considerarse como medio para transferir al sector privado las decisiones populares (aumento de precios, despido de personal, etc.), por tanto, se puede recurrir a ella porque puede ser aceptable o conveniente.⁴³

2.2 FACTORES EXTERNOS QUE PROVOCAN LA PRIVATIZACION.

Dentro de los factores exteriores que inciden en la privatización, se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales.⁴⁴

⁴²Williams Gladem. Privatización del dicho al hecho. Antología, editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, p. p. 215-265.

⁴³Ibid., p. 256.

⁴⁴Horacio Boneo. "Privatización: Ideología y Praxis". En la antología editada por H. Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985, p. p. 21-60.

Un factor externo y determinante, es la relación entre las políticas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la privatización, como producto de la dimensión creciente de los sectores públicos, una de cuyas consecuencias es la estructura fiscal y las políticas de las empresas públicas.

Un segundo factor es la incidencia del Banco Mundial, que ha llegado a la conclusión de que la infraestructura pública (transportes, planes de riego, sistemas de comunicación y suministro de energía) se ve más amenazada en la actualidad que hace varias décadas por la escasez de recursos financieros.

Una tercera modificación contemporánea de las prioridades de los programas de desarrollo, es la que ha alentado a los países del Tercer Mundo a prestar mayor atención al crecimiento de la pequeña y mediana empresa, con miras a la promoción del empleo y de la mejor distribución de los ingresos.

Un cuarto factor que promueve la privatización parcial de las estructuras económicas, ha derivado de una conciencia creciente de que estas entidades conocidas como empresas multinacionales o transnacionales hacen mucho más que transferir simplemente el capital de inversión (y el control de los activos) de una sede a otra.

Tanto los factores internos como externos, influyen determinadamente en la decisión de privatizar empresas públicas. Afirmar que sólo uno de estos factores incide en dicho proceso de retracción estatal, sería esquematizar a la privatización.

2.3 PRESIONES EN FAVOR DE LA PRIVATIZACION.

Así como existen factores que empujan a la privatización, también se identifican cuatro tipos de presiones en favor de iniciar un proceso privatizador.⁴⁵

⁴⁵E. S. Savas Privatización: la clave para un gobierno mejor. México, Gemika, 1989, p. p. 19-30.

Las presiones que favorecen a la privatización son: pragmática, ideológica, comercial y populista.

Para los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan a la privatización desde un enfoque ideológico es un gobierno más restringido, que desempeña una función menor en comparación con las instituciones privadas. La meta de las presiones en el sentido comercial consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor, otorgándole más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas. En el cuadro (1) se exponen las características de cada una de las presiones a favor de la privatización.

**CUADRO (1)
FUERZAS A FAVOR DE LA PRIVATIZACION**

FUERZA	OBJETIVO	RAZONAMIENTO
PRAGMATICA	MEJOR GOBIERNO	UNA PRIVATIZACION PRUDENTE LLEVA A SERVICIOS PUBLICOS MAS EFICIENTES.
IDEOLOGICA	GOBIERNO MAS RESTRINGIDO	EL GOBIERNO ES DEMASIADO GRANDE, PODEROSO INVASIVO EN LA VIDA DE LA GENTE Y POR ELLO CONSTITUYE UN PELIGRO PARA LA DEMOCRACIA. SUS DECISIONES SON POLITICAS, DE MODO QUE SON MENOS CONFIABLES QUE LAS DEL MERCADO LIBRE.
COMERCIAL	MAS TRANSACCIONES	EL GASTO GUBERNAMENTAL FORMA PARTE IMPORTANTE DE LA ECONOMIA; UNA MAYOR CANTIDAD DEL MISMO PUEDE Y DEBE DIRIGIRSE A FIRMAS PRIVADAS. EL SECTOR PRIVADO PUEDE HACER MEJOR USO DE LAS EMPRESAS Y BIENES ESTATALES.
POPULISTA	MEJOR SOCIEDAD	MEJOR SOCIEDAD. EL PUEBLO DEBE TENER MAS OPCIONES EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, DEBE TENER EL PODER DE DEFINIR Y AFRONTAR SUS NECESIDADES COMUNES Y CONTRIBUIR EL SENTIDO COMUNITARIO QUE SE BASA MAS EN LA FAMILIA, EL VECINDARIO, LA IGLESIA Y LAS ASOCIACIONES ETNICAS Y VOLUNTARIAS, Y MENOS EN ESTRUCTURAS BUROCRATICAS DISTANTES.

Referencia: B.S. SAVAS .PRIVATIZACION: LA CLAVE DE UN MEJOR GOBIERNO, GERNICA MEXICO, 1989.

3.- OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACION.

Hasta esta parte de la investigación se ha analizado a la privatización en lo que debería ser (debe ser), sin embargo es necesario revisarla en lo que realmente es (ser), en la práctica y en la experiencia. Analicemos, tanto los obstáculos como las alternativas de la privatización.

3.1 OBSTACULOS DE LA PRIVATIZACION.

Dentro de algunos obstáculos estrictamente técnicos en la privatización, uno de los más difíciles parece ser la valuación de las acciones a venderse.⁴⁶ En un contexto inflacionario ¿cuánto vale una compleja empresa pública en funcionamiento? Así, tanto el vendedor como los potenciales compradores tienen una idea muy aproximada (irreal) del verdadero valor de la empresa.

Un segundo problema se refiere al impacto de la introducción del riesgo -y las diferentes percepciones del mismo- en el precio de la venta. El precio que el comprador potencial está dispuesto a pagar incluye necesariamente un descuento equivalente al riesgo involucrado en la operación. Asimismo, hay que considerar que una vez que se ha llevado a cabo la privatización, puede ser una política apoyada con entusiasmo por el gobierno, pero las operaciones específicas son la responsabilidad de funcionarios individuales, que pueden ser acusados de haber "regalado" la empresa.

El tercer problema se relaciona con la inexistencia y/o la inadecuación de los mercados de capital en países en vías de desarrollo. En los países industrializados, la privatización de las grandes empresas públicas no es una tarea fácil (caso de la venta de British Telecom y Nipón Telephone and Telegraph).

Incluso, en los países en vías de desarrollo no existe el tipo de mercado financiero estable, en que los activos de largo plazo están en manos de instituciones de ahorro, compañías de seguros y fondos de pensión.

⁴⁶Horacio Boneo. "Privatización: Ideología y Praxis". En la antología editada por H. Boneo. Privatización, del dicho al hecho, Buenos Aires, Edic. El Cronista Comercial, 1985, p. 47.

En suma, aún los defensores de la privatización, critican los esfuerzos del gobierno por considerarlos demasiado lejos. Es decir, parecería que cada caso específico de privatización implicara fuertes costos políticos en el corto plazo y que los beneficios tienen todas las características inadecuadas desde el punto de vista de los políticos: los beneficios son indirectos y en consecuencia, no pueden ser "capturados" fácilmente por el gobierno; sólo existen después de una acumulación de casos y aún esos efectos son indirectos y a largo plazo.⁴⁷

3.1.1 OBSTACULOS POLITICOS DE LA PRIVATIZACION.

Uno de los obstáculos más frecuentes y decisivos es el relativo al aspecto político de la privatización, la lista de los opositores de la privatización en un país en desarrollo puede incluir: la mayor parte de intelectuales; los círculos militares; los sindicatos y los burócratas que temen que su imperio llegue a caerse. En ese sentido, el apoyo político interno para la privatización suele ser reducido y limitado.⁴⁸

La oposición a la privatización suele provenir del movimiento laboral de los empleados públicos, que consideran una amenaza a sus empleos, con exceso de personal (burócratas) que verán reducido su poder de control, y de ex-políticos y oficiales militares que integran las juntas directivas de muchas industrias estatales.

"Para que la privatización tenga éxito, deben crearse electorados en favor de la reforma, lo que significa que los trabajadores y los gerentes deben beneficiarse con la transformación de lo público a lo privado".⁴⁹

Ello es posible, a través de donar o ceder acciones a los

⁴⁷Ibid., p. 50.

⁴⁸Elliott Berg "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático". En *Perspectivas económicas*. Washington, D. C., 1987, N° 4, p. 10.

⁴⁹Randall Fitzgerald. "La revolución de la privatización". En *Perspectivas Económicas*. Washington, D. C., 1989, N° 2, p. p. 35-40.

empleados para favorecer el apoyo de los opositores a la privatización de la empresa.

Aunque existen otros problemas políticos, tales como: temor a perder el empleo por parte de los empleados públicos, problemas regulatorios, falta de financiamiento, entre otros. No cabe duda, que no conducir adecuada y políticamente la privatización, puede generar mayores problemas que aciertos y altos costos políticos.⁵⁰

3.2 ALTERNATIVAS PREVIAS A LA PRIVATIZACION.

La venta de empresas públicas no es la única forma posible de privatizar la producción pública. Existen algunas alternativas, que una vez implementadas pueden tener mayores posibilidades que la misma venta directa.⁵¹ En principio, distinguimos tres, que a continuación enumeramos.

La más obvia es la "privatización de la gerencia", en el sentido de lograr un mejor balance entre el comportamiento "público" y el "empresarial" de una firma estatal, que parece estar sesgado hacia el primer componente. Cabe agregar que en lo que se refiere al componente público, se ha hecho un uso excesivo de las empresas públicas como instrumento de políticas gubernamentales, dando como resultado el abuso instrumental de éstas en el sentido de que el costo social de su uso superaba largamente los beneficios obtenidos.

La segunda alternativa a la privatización de las empresas públicas "enteras" es lo que podría denominarse "privatización periférica"; es decir, la venta de ciertas partes de la empresa, manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal. Sin embargo, este tipo de privatización puede incrementar el poder monopólico de alguna empresa privada; inclusive, puede ser la razón por la cual la empresa pública buscó la "producción

⁵⁰Robert Poole. "Los obstáculos políticos a la privatización". En *Privatización y Desarrollo*. Steve Hanke, (coord.), México, Trillas, 1989, p. p. 41-52.

⁵¹Horacio Boneo. Op. cit., p p 51-60.

periférica" en su momento. En otro caso, el resultado puede ser el de un monopolio bilateral entre la empresa pública y un proveedor privado y no resulta fácil imaginar una situación con mayor grado de corrupción.

Una tercera opción, que parece prometedora, es la privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado, tanto nacional como internacional. Esta solución no es demasiado fácil de implementar en relación a activos existentes, pero es una excelente estrategia para futuras expansiones, que de otra manera hubieran resultado imposibles llevarlas a cabo exclusivamente por el sector público.

Una alternativa más radical es la propuesta por A. Walravens, que señala: ... "Proponemos la socialización de la organización gubernamental mediante el fortalecimiento de las empresas y servicios estatales, como alternativa a la privatización. Esto podría efectuarse al reestructurar empresas y servicios, convirtiéndolos en organizaciones de autogestión que cumplan plenamente con los requerimientos sociales. En este contexto la privatización debe pasar de la posición de premisa en política a la de instrumento de utilidad limitada al configurar esta independencia".⁵²

Así la socialización permitiría no agrandar al sector privado a costa del público, sino transformar al gobierno en un "sector público" en el sentido más real del término. La cuestión más importante no es si el gobierno o los organismos privados deben prestar un servicio, sino cuál es la mejor forma para que los servicios y las empresas estatales cumplan con los requerimientos y controles estatales.

En suma, existe un conjunto de obstáculos que impiden, limitan o imposibilitan la realización de privatizar empresas públicas. Asimismo, la privatización debe ser entendida como una alternativa más, para reestructurar o modernizar una empresa pública en problemas, aunque como hemos visto, las alternativas

⁵²A. Walravens. "La privatización: formas y alternativas". En Empresa Pública. México, CIDE, 1986. Vol. 2, No. 1, p. p. 79-104.

son opciones previas a la privatización.

4.- LA PRIVATIZACION EN PAISES DESARROLLADOS.

El tema de la privatización en los países desarrollados, es indispensable revisarlo para situarlo en la esfera de la experiencia con los países subdesarrollados y particularmente en el caso de México, los casos analizados, se presentan en forma general para su comprensión específica.

4.1 GRAN BRETAÑA.

El proceso de privatización inglés se puso en marcha en 1979 cuando se vendió el 5% de las acciones de la British Petroleum. Dos años después se realizó el más grande ejemplo de privatización en el mundo con la venta mayoritaria de acciones del British Aerospace. En 1984 se realiza la venta del 50.2% de las acciones de la British Telecom, una de las más grandes empresas en telecomunicaciones en el mundo. Para finales de 1986, 13 de las empresas más importantes y varias subsidiarias de compañías nacionalizadas se habían privatizado, representando el 25% del sector industrial estatal implicando la transferencia de 500,000 empleos al sector privado.⁵³

Asimismo, hacia mayo de 1983, se había efectuado el cambio más radical en el límite entre los sectores público y privado de la industria desde 1951. El gobierno había privatizado o tomado medidas para privatizar, la cantidad de 25 empresas públicas en forma total o parcial, logrando recaudar 1,440 millones de libras esterlinas, las cuales ascendieron a 2,700 millones para 1985-86, además de los futuros pagos parciales y de deuda.⁵⁴

⁵³ José Juan Sánchez G. Op. cit., p. 154.

⁵⁴ José Francisco Gallardo Enriquez. La privatización de la Administración Pública en México: 1982-1991. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (especialidad en Administración Pública), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

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

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

De igual manera John Major, sucesor de Margaret Thatcher, ha tenido muy presente en su agenda política a la privatización, no obstante que no encontró nada más qué privatizar, al estar prácticamente todas las utilidades de Gran Bretaña transferidas al sector privado.⁵⁵

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

4.2 FRANCIA.

La primera empresa sometida al proceso de privatización fue Saint Gobain en noviembre de 1986, siguiéndole la Cie. Financière de París y la cadena televisora TFI, entre otras, siendo que para mediados de 1987, "ya se había privatizado totalmente a once grupos industriales y financieros por un monto aproximado de 93.5

⁵⁵Ibid., p. 79

miles de millones de francos, implicando que 500,000 empleados dejaron al sector público para integrarse al privado. En esta forma se logró desincorporar en un tiempo récord a más de una tercera parte de las empresas públicas que estaban programadas para ser privatizadas en el período 1986-1991".⁵⁶

Cabe destacar, que "el gobierno de Chirac optó durante su mandato por limitar su programa de privatización estrictamente a las empresas industriales y de servicios, a los bancos e instituciones financieras así como a las empresas aseguradoras; no se incluyó a entidades que se encontrasen produciendo servicios públicos considerados prioritarios (actividades relacionadas con la defensa nacional y con los servicios financieros del estado), o bienes de carácter estratégico (como los pertenecientes a la industria aeronáutica, automotriz, siderúrgica, naviera, etc.), así como aquellas industrias de control prácticamente exclusivo del Estado (ferroviaria, transportes públicos, telecomunicaciones, etc.)".⁵⁷

4.3 ALEMANIA.

Como en otros países europeos, la privatización no sólo significó la disposición de la totalidad o parte de la propiedad estatal, sino también "la transferencia de actividades auxiliares de servicio público a la iniciativa privada al igual que de otras funciones realizadas por entidades gubernamentales, y la incorporación de capital privado a entidades que anteriormente sólo estaban en manos del Estado".⁵⁸

En este sentido, y sin perjudicar el interés del Estado, es decir, sin dejar de poseer en ningún caso menos del 50% de la propiedad pública, la privatización se inició a mediados de 1983, con la puesta en venta del 13.7% del grupo VEBA, especializado en

⁵⁶ Alejandro Valenzuela del Río. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales. Dcto. N° 41, Diciembre de 1988. p. 14.

⁵⁷ Ibid., p. 16.

⁵⁸ Ibid., p. 377.

productos energéticos, "con el objeto , por un lado, de buscar beneficiar a los sectores populares germano-occidentales sin cometer los errores que se hicieron con la venta de Volkswagen, y por otro lado, de buscar y obtener a través del mercado de valores la participación de todos los accionistas interesados en la compra de los activos de VEBA a valor de mercado.⁵⁹

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

En este proceso destacan: la venta del 13.7% del grupo VEBA especializado en productos energéticos; las ventas parciales de Lufthansa (sector aéreo); V.I.A.G.(sector químico y aluminio) y Deutsche Pfandsiesfsanstalt (sector bancario).

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

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

⁵⁹ *ibid.*, p. 13.

4.4 JAPON.

El programa de privatización se centró en tres de las más importantes empresas del sector industrial y de servicios: la Nippon Telegraph and Telephone (Compañía Nacional de Telecomunicaciones), la Japan National Railways (Compañía Ferroviaria Nacional), y la Japan Tobacco (monopolio de importación, producción y distribución de tabaco).⁶⁰

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

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

Es importante señalar, que el caso de Japón utilizó a la privatización como una estrategia sin precedente. Debido a que el sector paraestatal ya de por sí reducido, se volvió prácticamente inexistente.

5.- LA PRIVATIZACION EN PAISES SUBDESARROLLADOS.

La privatización en países subdesarrollados, es de distinta naturaleza a la de los países desarrollados, ya analizados en el apartado anterior. Mientras que en nuestros países no existen grandes capitales o inversionistas para comprar las empresas, así como los mercados de capital son inmaduros o poco desarrollados, en los países industrializados el ambiente de la venta y la

⁶⁰ Jorge Ruiz Dueñas. Empresa Pública: elementos para un examen comparado. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 377.

inserción de la empresa recién privatizada es alentador y expansivo. Analicemos algunos casos representativos, para posteriormente estudiar el caso mexicano.

5.1 CHILE

En 1973 comenzó el programa neoconservador, el gobierno de Chile poseía en el sector industrial 229 empresas, y había asumido la administración de otras 259; cifras que habían aumentado notablemente con Allende en el poder.⁶¹ En general, la privatización en la mayoría de ellas se hizo aceleradamente durante 8 años, pues pasó de 507 en 1973 a 24 en 1980. (véase cuadro 2).

CUADRO (2).
EMPRESAS PUBLICAS (número)

	1970	1973	1977	1980
CON PARTICIPACION EN LA PROPIEDAD DE:				
-EMPRESAS	46	229	45	23
-BANCOS	--	19	4	1
-EMPRESAS INTERVENIDAS	--	259	21	--
TOTAL	46	507	70	24

FUENTE: Foxley (1983) y Vergara (1981)

REFERENCIA: Jorge Marshall. Op. cit., p. 156.

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

⁶¹Jorge Marshall. "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En Boneo. Op. cit., p. 149.

Así, el sector privado se expandió bajo un mecanismo de mercado financiero débil, de liberalización de la economía y de disminución de la protección contra la competencia extranjera. El sector público, por su lado, siguió con su proceso de reducción exceptuando el área de Defensa; las modalidades paralelas a la privatización que adoptó fueron: la desregulación, la liberalización de las actividades económicas y la reducción de recursos económicos que se canalizaban al sector público. La desregularización se caracterizó por la liberalización de los mercados de productos (quedando muy pocos a precio controlado), por la desreglamentación del sistema financiero (con lo que se dió la privatización de los bancos comerciales), y por la reducción de la protección aduanera.⁶²

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

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

Sin embargo, después de madurado el proceso de privatización en su etapa inicial, se obtuvieron resultados que no fueron los esperados, ya que después de varios años de recuperación y crecimiento, el gobierno chileno enfrentaba una profunda crisis con recesión en 1982-1983, que se sentía y se palpaba en los

⁶²José Francisco Gallardo Enriquez. Op. cit., p. 99.

indicadores económicos negativos; tan sólo el desempleo alcanzó una de sus mayores cifras: 32% de la población económicamente activa.

Por lo anterior, el Estado se vió en la necesidad de intervenir nuevamente en la economía: en 1981 intervino 2 bancos y 6 instituciones, en 1983 intervino 7 bancos más y liquidó a 3, estas sociedades representaban aproximadamente la mitad del sistema financiero nacional.

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

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

El proceso de escalonamiento que vivió nuevamente la privatización en el mandato de Pinochet, tuvo su punto culminante a fines de 1988, "cuando después de perder un plebiscito que habría permitido la continuidad del régimen autoritario, el gobierno indica que prácticamente ninguna empresa pública dejará de ser privatizada, antes de transferir el poder a un nuevo gobierno democrático, en marzo de 1990.⁶³

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

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

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

5.2 BRASIL.

En Brasil, se efectuaron dos decretos constitucionales en favor de la privatización: uno orientado a implantar un proceso de reversión de la propiedad pública y otro cuyo propósito fue impedir el crecimiento del sector paraestatal.

El primero, con número 83.740, del 18 de julio de 1979, que instituyó el Programa Nacional de Desburocratización, fortalecía la creación de la libre empresa y contenía la creación de nuevas empresas estatales, aludiendo al propósito gubernamental de promover la privatización de aquellas empresas que no justificaran la intervención del Estado. El segundo decreto con número 86.215, del 15 de julio de 1981, emitido por el Presidente Figueiredo, fijó normas para la transferencia, transformación y liquidación de empresas controladas por el gobierno federal.⁶⁴

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

Se incluyeron primeramente 43 empresas en la lista de

⁶⁴Jorge Ruiz Dueñas. Op.cit., p. p. 383-384.

privatización. En octubre de 1981, la nómina se alteró retirando a tres de ellas (Federal de Seguros, Ecex y Urucum Mineracáo) y agregando a cinco nuevas empresas (Inmobiliaria Santa Cecilia, SOTECNA, Nitriflex, Fosfértil y Compahnía Brasileira de Dragagem-CBD). Después de tres años de trabajo, el gobierno de Figueiredo redujo el número de empresas estatales de 530 en 1981 a 420 en 1984, "de las 110 empresas eliminadas, los funcionarios vendieron 17 (incluyendo una editorial, una compañía fabricante de papel, una procesadora de aceite de palma y el equipo de varias empresas), incorporaron a 16 en las entidades gubernamentales normales, liquidaron nueve y fusionaron, reclasificaron o transfirieron (es decir, al gobierno local) las 68 restantes".⁶⁵

Este período de privatización se vió retrasado por la oposición que algunos militares nacionalistas y otros importantes grupos presentaron. No obstante, se les aplacó, siendo víctimas de la represión policiaca, de la censura y de la exclusión socio-económica.⁶⁶

En marzo de 1985, el gobierno civil llegó al poder con José Sarney a la cabeza, quien seguiría con el proceso de privatización. La deuda externa ese año ascendía a 100,000 millones de dólares, agobiaba al país y a las empresas estatales que aún representaban el 6% del producto económico de la Nación, por ello se creó el Consejo Interministerial de Privatización y se realizó una nueva lista que contemplaba la privatización de otras 77 empresas.

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

⁶⁵Ben Ross Schneider. "La política de la privatización en Brasil y en México". Memoria del Seminario Internacional... Op. cit., p. 143.

⁶⁶José Francisco Gallardo E. Op. cit., p. 105.

de mandos medios que pretendían racionalizar el desarrollo del Estado.

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

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

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

A pesar de algunos retrasos, Brasil, a través de sus expresidentes (Figueiredo, Sarney y Collor de Mello), no interrumpió ni eliminó de la agenda política a la privatización, denotando con ello que ésta es un proceso que requiere de tiempo y continuidad. No obstante, es conocido que Brasil vive actualmente una grave crisis política provocada por la salida de Collor de Mello. El sistema de gobierno y el modo de llevar a cabo el proceso privatizador en este país están siendo replanteados.

Finalmente, en todos los niveles de gobierno (local, estatal y federal), muchos funcionarios han seguido considerando la empresa pública como una fuente de patronazgo. En vista de su prestigio, los puestos de director en las juntas directivas de las empresas públicas han funcionado como reconocimientos importantes, por lo que los impedimentos políticos han frenado a la privatización brasileña.⁶⁷

5.3 TURQUÍA.

En 1981 se promulgó una ley que estableció el Consejo de Promoción de Capital, que tuvo por objetivo la activación del desarrollo en los mercados de capital del país. En relación a las empresas públicas se creó un plan de acción que eliminó los subsidios y préstamos blandos; promovió la fijación de precios realistas que cubrieran los precios de producción (exceptuando algunos productos considerados clave de la economía como el carbón, el petróleo y la electricidad); difirió los proyectos no prioritarios y no rentables; suprimió la creación de nuevas empresas; suspendió aumentos salariales y de empleos; y promovió la eficiencia. "De hecho, en 1983 se estableció el marco legal para la reforma de estas empresas y se exigió su funcionamiento con lineamientos similares a las empresas que buscan el lucro".⁶⁸

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

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

⁶⁷Ethan B. Kapstein "Brasil: continuación de la dominación del Estado". (En Raymond Vernon, compilador). La promesa de la privatización. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 155

⁶⁸Marcela Torres, et al. La privatización de los países en vías de desarrollo. México, Mimeo, p. 7.

proceso de enajenación, se intensificó el plan para transformar a las empresas en eficientes.

De esta forma, en el mismo año de 1984, "el Puente Colgante del Bósforo (que une a Europa con Asia) fue vendido al público y se ofreció a los inversionistas un rendimiento de 18% a lo largo de tres años. Sin embargo, por falta de experiencia en el asunto, fue encargada la elaboración del plan maestro de privatización al Banco Morgan (de Estados Unidos) en 1986.

En dicho plan se consideraron los mejores prospectos para ese proceso y se propuso un calendario. "Turkish Airlines se encontraba en el primer grupo, junto con cuatro plantas de cemento propiedad del sector público empresarial Cytosan, hoteles de propiedad de los Bancos Turban y Turizm, USAS, un servicio de alimentos para los aeropuertos de Turquía y dos fabricantes de teléfonos y conmutadores, propiedad del ministerio de PTT, Netas y Teletas".⁶⁹

Entre los obstáculos que se presentaron al programa privatizador, el más fuerte fue el embrionario mercado de capitales, que impidió una privatización profunda y exitosa.

La experiencia de Turquía explica así la brecha tan amplia que ha separado a la retórica de la realidad en los programas de privatización de los países en desarrollo.⁷⁰

5.4 VENEZUELA.

La experiencia venezolana de privatización es importante, ya que se privatizaron algunas empresas durante 1978-1987, pero al mismo tiempo se incrementaron las actividades de otras empresas públicas. Es decir, no declinó la actividad gubernamental en proporción a la economía nacional.⁷¹

⁶⁹John Waterbury. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía". Memorias del seminario Internacional... Op. cit., p. 139

⁷⁰Roger S. Leeds. "Turquía: retórica y realidad", En Raymond Vernon. Op. cit., p. 158.

⁷¹Janet Kelly de Escobar. "Venezuela: la introducción del mercado". En Raymond Vernon. Op. cit., p. 65.

La política de privatización se inició con Jaime Luisianchi solo en áreas estratégicas como: agricultura, procesamiento, almacenamiento y distribución de alimentos; el gobierno realizó un importante plan de privatización anunciado por la administración anterior. Aunque hubo pocas privatizaciones, se inició un lento proceso de cambio.

Por ejemplo, la agricultura se dejó en manos del sector privado. Corpomercaderes fue disuelto por varias razones, entre ellas porque se considera un monstruo que recibía subsidios de hasta el 5% del presupuesto nacional, existía demasiada corrupción y estaba mal administrada.

Un segundo objetivo importante de la privatización fue la Corporación Venezolana de Fomento (CVF). La liquidación de la CVF era necesaria, aunque las subsidiarias económicamente no se incluyeron en los planes de privatización. Las áreas privatizadas fueron: predios agrícolas, ingenios azucareros y plantas procesadoras de alimentos. La privatización reflejaba la decisión del gobierno de retirarse del negocio hotelero en la medida de lo posible, vendiendo los hoteles de la CVF y los de Corpoturismo, otra sociedad comercial estatal.

En los sectores de manufactura, minería y servicios, el gobierno invitó a los inversionistas extranjeros a participar en nuevas inversiones, pero con un control minoritario, mientras que a los inversionistas privados locales, a un control mayoritario. Así ocurrió en el caso del carbón, los fosfatos, el papel y algunos productos petroquímicos.

Para 1987, resultaba claro que el gobierno venezolano había iniciado una política nueva. Con la excepción de las industrias del petróleo, el gas, la sal y el mineral de hierro, no quedó ninguna área de la actividad estatal en la que el gobierno mantuviera el monopolio. Al mismo tiempo, el gobierno continuó actuando como un gran inversionista industrial y mantuvo su participación global en la actividad económica.

Algunos de los problemas de la privatización venezolana son: la fijación de un precio aceptable para ambas partes; la ausencia de mercados de capital sólidos en los países subdesarrollados y los problemas para conseguir apoyos políticos a favor de la privatización

en una nación de orientación "estatista".

En suma, el caso venezolano demuestra que las actividades de las empresas públicas no disminuirá en el futuro previsible, debido a que la participación del Estado puede aumentar la influencia del mercado sin renunciar a su papel directo en los sectores económicos fundamentales.

5.5 PAISES AFRICANOS.

En Africa se reconoce que la privatización es un proceso altamente político, ya que el cambio de un régimen puede cambiar las expectativas de este proceso. El apoyo político para iniciar una privatización en el continente africano es débil, difuso y desigual.⁷²

En los países de Africa Oriental contrastados a menudo como externos del capitalismo y el socialismo -Kenia y Tanzania, respectivamente- encontramos una aversión común a la privatización.

A pesar de que en Kenia en 1986, se identificaron 16 empresas susceptibles de privatizarse los problemas técnicos, institucionales y gerenciales han impedido una adecuada privatización. Si Kenia ha sido el caso por excelencia del capitalismo africano, Tanzania ha sido el caso supremo del socialismo africano. La fuerte oposición de la privatización en Tanzania ha derivado de la gran amenaza que representan los privilegios y recursos que tienen los altos funcionarios.

En el Africa Occidental, existen mayores condiciones para la privatización. Nigeria ha vendido activos estatales a propietarios privados y ha emprendido algunas reformas de organización en su sector de empresas estatales. En términos africanos, Nigeria ha llegado lejos en sus esfuerzos de privatización.

Por otra parte, Togo es el aspirante mejor conocido de privatización en Africa. El presidente de Togo se ha manifestado en favor de la privatización y ha alentado los arrendamientos a largo plazo (casi ventas) en las que el gobierno conserva los activos, pero

⁷²Thomas M. Callaghy y Ernest J. Wilson III. "¿Africa: política, realidad o ritual?". En Raymond Vernon. Op. cit., p. 193-194.

pone las operaciones en manos de un administrador privado. Casos como los de una lechería, una fábrica de implementos agrícolas, un depósito de petróleo y una acería. A fines de 1985 se encontraban en el mercado más de 15 empresas aparte de las anteriores.

En el Africa Central, Zambia parecía un lugar ideal para iniciar un proceso de privatización. La presión proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, presionaban en torno a la implantación de un programa de privatización.

En 1983 se implantaron grandes reformas económicas inducidas desde el exterior, incluidas la liberalización significativa y la reestructuración de las empresas estatales. Las reformas cobraron impulso en 1985 y dieron un apoyo considerable por parte del FMI, el Banco Mundial y los países donantes. Sin embargo, en vista de la fuerte resistencia interna, la privatización era sólo un elemento menor del paquete de reformas, casi nunca mencionado al público. El gobierno dió lentamente pasos hacia la privatización a fin de mantener el flujo de los recursos externos. El esfuerzo de la reforma económica se derrumbó de manera dramática y completa en 1987 y el ritual de la privatización se derrumbó.

El caso de Zaire se caracteriza por ser un "capitalismo parásito", venal, ineficiente y personalizado. No obstante el apoyo dado por décadas del FMI y del Banco Mundial, estos esfuerzos no han influido en este país. Los ejemplos de privatización en Zaire son: entre 1982 y 1986 se privatizaron cerca de 30 granjas, fueron "compradas" por altos funcionarios del régimen, sus parientes o agentes; también se vendió la cadena comercial gubernamental Economat du People (el valor total del capital ascendió a 121 000 000 de zaires, sólo en 1985 se habían pagado 80, 000, 000 zaires); dos empresas, CNECI un banco hipotecario y STK, que era una compañía de autobuses de Kinshasa, fueron liquidadas; y la acería dejó de operar en 1985; en ese año el gobierno vendió un tercio de sus acciones de Zaire-Shell, reduciendo sus acciones al 40%; la Air Zaire siempre en problemas y CMZ, la compañía estatal de transporte (aunque estos últimos casos no se concluyeron).

En suma, la privatización en Africa no ha sido lo que se esperaba, ha encontrado toda clase de obstáculos (políticos, económicos, técnicos e ideológicos), por lo que la privatización en estos países se convierte en excepciones, más que en una política económica que puede ser viable de llevarse a cabo, en un planteamiento retórico.

CAPITULO III

EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO 1983-1993.

La privatización implementada en México, ha tenido dos momentos distintos, el que se llevó a cabo durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (llamado proceso de desincorporación) y el que ha funcionado a partir de 1988 hasta la fecha con la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, antes de abordar éstos dos procesos es necesario entender lo que implica la Reforma del Estado en nuestro país.

1.- LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO Y LA PRIVATIZACION.

La Reforma del Estado del Presidente Carlos Salinas de Gortari, constituye una profundización de los cambios emprendidos por su predecesor Miguel de la Madrid Hurtado, pero radicalizando algunos aspectos de la idea liberal de la intervención económica del Estado.⁷³ Con la Reforma del Estado se busca hacer viable a la economía mexicana en un contexto internacional que ha inducido una reorientación de las economías nacionales hacia la exportación, tratando de mantener la misma estructura básica de organización política del Estado.

En su campaña electoral Salinas de Gortari adoptó la estrategia de la modernización de México como uno de sus estándares principales.

⁷³ Francisco Valdés Ugalde. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'". En Revista Mexicana de Sociología. No. 35, México, febrero de 1994, p. p. 322-323.

En uno de sus discursos más importantes, pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, incluía una reformulación profunda del papel que debe jugar el sector público en la economía y correlativamente, el sector privado. La meta principal a conseguir en el corto plazo era la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico ("crecimiento con estabilidad de precios"). El candidato presidencial del P. R. I., señaló que los "motores del crecimiento" serían cuatro: 1).- La inversión privada, 2).- Las exportaciones no petroleras, 3).- La inversión pública en infraestructura y 4).- La expansión del mercado interno. Para apoyar la estrategia se buscaría: a).- renegociar la deuda externa, ampliar el papel de la banca y aplicar la base fiscal del gobierno; b).- redefinir el sector público y alentar la inversión extranjera; c).- modernizar y ampliar las obras de infraestructura, y d).- la modernización productiva.⁷⁴

En esta estrategia económica, la "redefinición del sector público", se concibe a la par con una idea de lo que debe hacer el Estado. En cuanto a lo primero, resalta el objetivo de mantener bajo estricto control el gasto público y productivo gubernamental, concluyendo con la privatización de empresas no estatégicas ni prioritarias. Por lo que se refiere a lo segundo, se señala en un sentido aún muy general que la presencia del Estado se debe redefinir para fortalecer a la "sociedad civil" e impulsar el desarrollo. En ese discurso de campaña, se establece:

Redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar, significa fortalecer a toda la sociedad civil. Por eso, nuestro Estado moderno no privatiza las actividades económicas, más bien las incorpora al todo social. Así articula el quehacer de los particulares en la tarea nacional (Salinas de Gortari, 1988).

Uno de los principales objetivos de la Reforma del Estado, es acentuar el sector privado de la economía, éste último debería ocupar un lugar prominente, sería valorado socialmente, reconocido en la actividad económica y recibir un tratamiento distinto al tradicional por parte del Estado.

⁷⁴ibidem.

El concepto de Reforma del Estado, aparece en el discurso presidencial hasta el 28 de agosto de 1989.⁷⁵ Esta expresión fue sustituyendo progresivamente al concepto de "modernización del Estado". No se trata solamente de modernizar lo ya existente sino de reformarlo. Así, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de refundación del Estado.

En esa medida, la reforma conduce hacia un Estado solidario en sustitución del viejo Estado paternalista o benefactor, que redefine su presencia y sus formas de participación en los diversos ámbitos del quehacer nacional. Impulsa la productividad económica de los grupos sociales, complementando con una "mano solidaria", a la "mano invisible" del mercado, insuficiente por sí misma, para atender las necesidades sociales de una forma más justa.⁷⁶

El Estado solidario busca en forma deliberada el desarrollo social, replanteando la función del Estado en tres aspectos: a).- reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas; b).- reconoce que no es con el crecimiento de aparatos burocráticos con lo que deben resolverse las demandas sociales; y c).- desarrolla nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarias.

La Reforma del Estado parte de la idea de que el viejo Estado protector, regulador y benefactor es económicamente inviable y socialmente insostenible. Sin embargo, no es omiso frente a los desequilibrios sociales originados por las insuficiencias del mercado o ausente en la conducción de los grandes objetivos nacionales, ante los retos de la modernización y la globalización. El Estado solidario no abandona sino redefine su presencia en la sociedad retomando el postulado de la justicia en parámetros más amplios y distantes del populismo.

⁷⁵ Ibid., p. 324.

⁷⁶ René Villareal. Liberalismo social y reforma del Estado. México, F. C. E., 1993, p. 223.

En esa perspectiva, la Reforma del Estado tiene como una de sus principales estrategias a la privatización.⁷⁷ La política de privatización tiene su raíz en la idea, según la cual el libre mercado genera un "circuito virtuoso" entre competencia, incentivos a la inversión y asignación eficiente de los recursos. La privatización busca disminuir la presencia de los monopolios públicos y privados, elevar la competencia económica e incrementar la eficiencia en la asignación de recursos. La competencia, asociada a la privatización, es la mejor defensa contra los monopolios y la empresa pública.⁷⁸

Cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado:⁷⁹

1).- *La reestructuración mundial de la economía*: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la "flexibilidad" en el uso de la fuerza del trabajo.

2).- *El desmantelamiento o reestructuración del Welfare State*. El Estado Benefactor o Estado de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación, vivienda, etc.

3).- *La integración nacional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres*. Provocado por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de la información.

⁷⁷ José Juan Sánchez González. *La reforma del Estado y su Impacto en el aparato público. Una aproximación crítica*. Mimeo, 1993.

⁷⁸ José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado, límites del Estado*. México, INAP, 1992. p. 151.

⁷⁹ José Juan Sánchez González. *Op. Cit.*

4).- La crisis de los regímenes políticos posrevolucionarios de partido de Estado o único. Algunos países bajo las presiones de la reestructuración mundial de la economía y de los mercados, ejercen modificaciones en los "pactos sociales", y ponen en crisis la obsolescencia de los partidos de Estado o partidos únicos.

Estos factores han influido de manera determinante en la necesidad de llevar a cabo una Reforma del Estado en México, con características muy particulares y que son producto de un nuevo paradigma: El Neoliberalismo. La oleada neoliberal ha comenzado a modificar y reformar aspectos fundamentales en la vida de la nación, que incide en el nuevo papel del Estado de interventor a regulador y promotor.

Un problema fundamental, que se encuentra detrás de la Reforma del Estado es el relativo a su tamaño, que se asocia directamente a su desempeño y funciones. Se afirma reiteradamente que el problema ha sido el de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil. Su crecimiento en forma desproporcionada y desordenada fue en detrimento de la población y de su capacidad para defender a la Nación, provocó serios problemas en la misión histórica del Estado. En ese sentido, una estrategia fundamental para liberar recursos pertenecientes a las empresas públicas es la privatización. Es mediante ésta, que no sólo se reduce y disminuye el Estado mexicano, sino que se propicia su retracción en los ámbitos de bienestar (Welfare State) y empresarial (Estado Empresario).

El presidente Salinas afirma que, "el punto crucial radica en que: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque ésta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia en las empresas o empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales".⁸⁰

La Reforma del Estado es concebida como una estrategia histórica, para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales, pero preservando en esencia la naturaleza primogénita del

⁸⁰ Carlos Salinas de Gortari "Reformando al Estado" Nexos, México, No 148, abril de 1990, p. 30

Estado mexicano.

A continuación una descripción detallada del proceso de privatización en México, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y la de Carlos Salinas de Gortari, en el período comprendido de 1983 a 1993.

2.- EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO 1983-1993.

Una vez analizada la privatización a nivel mundial, es conveniente estudiar el caso mexicano, para estar en la posibilidad de proponer las aportaciones (técnico-administrativas) de la experiencia en nuestro país. A continuación se hace una revisión de la privatización en México.

2.1 MARCO JURIDICO DE LA PRIVATIZACION.

En nuestro país fue necesario para que la privatización pudiera implementarse, una reforma a los lineamientos jurídicos de la Constitución, referentes a los artículos: 25, que contempla la rectoría del Estado; 26, que establece el sistema de planeación democrática; 27, que define el carácter de la propiedad de la tierra; y 28, que redefine las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación.⁸¹

De esta forma, desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, "se promovieron importantes modificaciones constitucionales con el doble propósito de consolidar la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional y precisar su ámbito de participación en materia económica".⁸²

En consecuencia, como principio básico de la política de redimensionamiento fueron las reformas y adiciones a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Magna en 1983. Estas enfatizaron que el Estado debería limitar su participación en materia económica al manejo, de manera exclusiva, de las áreas estratégicas, y a su participación por

⁸¹José Francisco Gallardo Enríquez. La privatización de la Administración Pública en México. 1982-1991. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993, p. p. 131-132

⁸²Ignacio Pichardo Pagaza. El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales: el caso de México. Conferencia pronunciada por el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Secretario de la Contraloría General de la Federación, en el simposio "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas, Querétaro, Qro., México, 14 de julio de 1988, SECOGEF, p. 15

sí o con los sectores social y privado -otorgándoles condiciones apropiadas para su desenvolvimiento-, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, bajo el marco de nuestra economía mixta.

En suma, estas adecuaciones a la Carta Magna se constituyeron en premisa fundamental para crear un ambiente favorable a la privatización. Asimismo, se definieron las áreas estratégicas y las áreas prioritarias en la que participaría el Estado.⁸³

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

Por su parte, las áreas prioritarias, en las que el Estado debe participar por sí o con los sectores social y privado, corresponden a aquéllas que, sin ser fundamentales para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demanda el interés público. Adicionalmente, la Ley Federal de Entidades Paraestatales complementó adecuaciones jurídicas para iniciar el proceso de privatización en México.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, fue una respuesta moderna y adecuada a la compleja realidad y al cambiante entorno empresarial. Dicha ley estuvo orientada "hacia la simplificación del manejo de las entidades públicas para lograr una mayor eficiencia y eficacia, liberándolas del cumplimiento de requisitos que las agobiaban y radicando en sus órganos de gobierno, para este

⁸³ José Juan Sánchez G. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993

propósito, las facultades de autorización previa que anteriormente ejercían diversas dependencias, cuyas intervenciones llegaron a desorbitar y obstaculizar la dirección y manejo de las entidades.⁸⁴

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

2.2 FORMAS DE PRIVATIZACION EN MEXICO.

Existen cinco formas de privatización en México, las cuales se describen en la forma siguiente, tomando en consideración que: "Los criterios que orientan el tipo específico de desincorporación a que se sujetan las entidades Paraestatales resultan de diversas consideraciones referentes a la situación real que guardan las empresas, fundamentalmente en lo que se refiere a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales".⁸⁵

2.2.1 VENTA.

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

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

⁸⁴ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, Cuadernos de Renovación Nacional, edic. IV., Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 40

⁸⁵ Ignacio Pichardo Pagaza. Op. cit., p.11

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

2.2.2 LIQUIDACION, EXTINCION.

Se liquidan o extinguen aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creadas, las que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Se consideran también de manera especial, las entidades que presentan una difícil situación financiera no viable para mantener su operación.

2.2.3 FUSION.

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

2.2.4 TRANSFERENCIA.

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

2.2.5 CONCESION.

La concesión se da como una viabilidad a la privatización total de capitales;⁸⁶ se constituye como una licencia -con determinadas

⁸⁶ José Francisco Gallardo E. Op. cit., p. 142.

regulaciones- que dan las instituciones o entidades Paraestatales de algunas de sus actividades, al sector social o privado. Por ejemplo: la construcción de carreteras, el manejo de puentes y autopistas, la recolección de basura, etc.

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

2.3 PRIVATIZACION VIA VENTA DE EMPRESAS PUBLICAS.

El proceso de privatización vía venta de empresas, es muy extenso y complejo, ya que un buen número de los trámites que se realizan son los mismos para todas las empresas, independientemente de su tamaño. A continuación se describen brevemente los procedimientos utilizados en la enajenación de entidades Paraestatales.⁸⁷

1) Propuesta de la Dependencia Coordinadora.

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

2) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

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

⁸⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. México, Nexos num.162, suplemento especial, junio de 1991, p. p. VI-VIII.

3) Acuerdo para la desincorporación.

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

4) Designación del banco agente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asigna, en todos los casos, a uno de los 18 bancos comerciales del país, como agente de ventas del Gobierno Federal. La decisión sobre qué banco en particular llevará la venta, está en función de su experiencia y sus cargas de trabajo.

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

5) Lineamientos de venta.

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

6) Perfil y prospecto de venta.

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

* La S. P. P. se fusionó con la S. H. C. P. en el año de 1992.

requiere conocer, entre otros: estados financieros, créditos, situación laboral y comercial.

7) Evaluación técnico-financiera.

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

En general, estas evaluaciones se realizan por expertos nacionales, empero en algunos casos, si ello lo amerita, se consulta la opinión de expertos internacionales. Las empresas que han utilizado estos servicios internacionales son: Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., Teléfonos de México, S.A. de C.V., Compañía Minera de Cananea, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A. y Altos Hornos de México, S. A.

8) Recepción y evaluación de ofertas.

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

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

El agente de venta establece su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado. En el caso de que las ofertas de compra se coloquen por abajo del valor mínimo de referencia o, que se presentara sólo una oferta, se exponen ante la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento los resultados obtenidos y ésta toma la decisión, pudiendo asignar la empresa o, en su defecto, solicitar una nueva licitación. En general, en estos casos se licitan las empresas en tres ocasiones y de no obtenerse resultados favorables se procede, con autorización expresa de la mencionada Comisión, a negociar directamente con el (los) interesado (s), y con representantes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

9) Autorización y resolución de venta.

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

10) Formalización de la compraventa.

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

11) Desincorporación.

El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, ajustándose el contrato de compra-venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, un oficio para proceder a la desincorporación de la empresa del universo de entidades Paraestatales, (anexando copias del contrato de compra-venta y del entero a la Tesorería de la Federación.

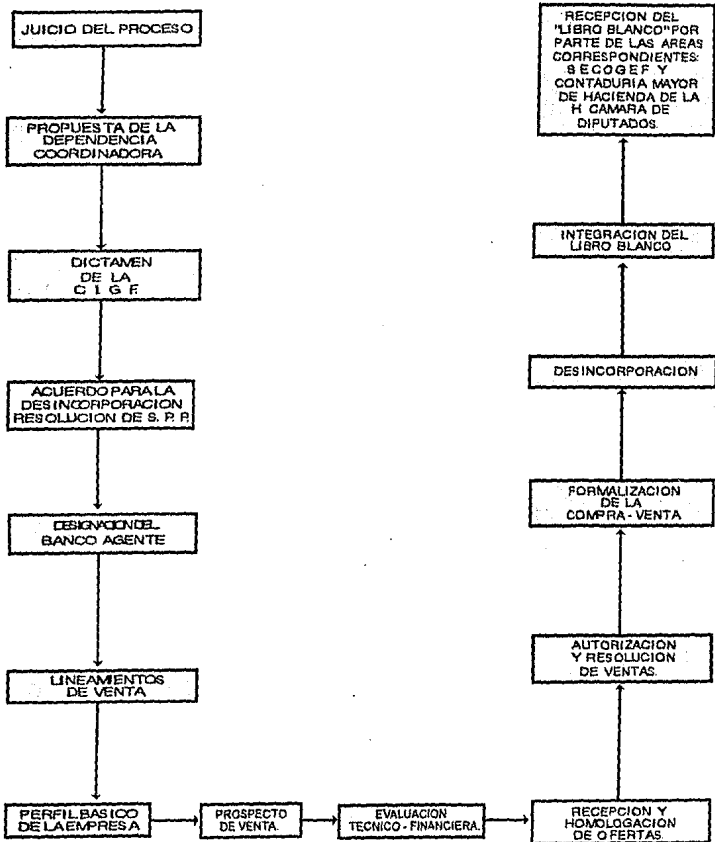
12) Integración del "Libro Blanco".

Cuando el proceso de venta ha concluido, el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento denominado "Libro Blanco", en el que se conjuntan todos los documentos oficiales relacionados con cada etapa del proceso de enajenación. El Coordinador General de la Unidad de Desincorporación lo envía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Coordinadora Sectorial, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que de acuerdo a las atribuciones que esta última tiene conferidas, lleve a cabo el seguimiento y el control de los procesos de desincorporación. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas. Asimismo, se conserva un ejemplar adicional en la Unidad de Desincorporación (véase gráfica 1).

Una vez concluido el largo proceso de privatización -vía venta- se analizarán a continuación las etapas del mencionado proceso.

GRAFICA I.

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



REFERENCIA: Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit. VIII.

3.- ETAPAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO (1983-1993).

En diciembre de 1982 -cuando Miguel de la Madrid asume el poder- el universo paraestatal mexicano estaba conformado por 1,555 entidades: 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 233 fideicomisos públicos.⁸⁸

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

3.1 PRIMERA ETAPA: DE DICIEMBRE DE 1982 A ENERO DE 1985.

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

A partir de entonces y hasta enero de 1985, de acuerdo con la estrategia señalada en dicho programa, se autorizaron diferentes procesos de desincorporación.⁸⁹

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

Fueron sometidos a extinción diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaba principalmente en el renglón de servicios financieros y profesionales, como son los Fideicomisos para Créditos en la siembra de Frijol y Maíz a campesinos del Sur de Sinaloa, para otorgar créditos a Empresas Telefónicas, para obras, ampliación y

⁸⁸José Juan Sánchez González. La privatización en México: 1983-1991. Una estrategia neoliberal para la retracción estatal. México, Mimeo. 1992.

⁸⁹Secretaría de la Contraloría General de la República Op. cit., p. 50-59

mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz, para la ejecución del Programa Nacional de Desmontes, para la organización y capacitación campesina, para el establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos, y el del apoyo a la Industria Rural.

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

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

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

3.2 SEGUNDA ETAPA: DE FEBRERO DE 1985 A NOVIEMBRE DE 1987.

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

Público, por conducto de la entonces Subsecretaría de la Banca Nacional, fuera la responsable única de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales, fusión que después de julio de 1986 con la desaparición de dicha Subsecretaría, realizó la Coordinación de Asesores de la propia Secretaría.

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

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

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

En cuanto a las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó las áreas de actividades culturales, como fue el caso del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana; educativa, como los Fideicomisos para la investigación y Educación Agropecuaria y Forestal y para la Universidad de Nayarit; de esparcimiento, como el Fideicomiso para la Segunda Reseña de los Festivales Cinematográficos; de desarrollo turístico como los Fideicomisos Ciudad Turística y Portuaria Cabo San Lucas, de Loreto y de San José del Cabo; de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales, como los Fideicomisos Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Michoacán; Conjunto Habitacional Lomas del

Valle Verde en Ensenada y Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo.

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

Las entidades sometidas a proceso de transferencia se ubicaron en las áreas de servicios urbanos, como es el caso de Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V.; en el ramo textil, el caso de Cordemex, S.A. de C.V. y de Tapetes Mexicanos, S.A.; en el campo agroindustrial con Vitrium División Agroindustrial y en el ramo de servicios de esparcimiento, Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Guerrero.

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

Asimismo es relevante señalar que en el curso de esta segunda etapa, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual señaló que los fideicomisos públicos que no reunieran las características exigidas por la ley y las empresas de participación estatal minoritaria, dejarían de tener el carácter de entidades paraestatales. Por tal razón dejaron de pertenecer al universo paraestatal 40 empresas y 8 fideicomisos.⁹⁰

3.3 TERCERA ETAPA: DICIEMBRE DE 1987 A AGOSTO DE 1988.

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

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

Las entidades sometidas a liquidación realizaban actividades en materia de servicios inmobiliarios y de construcción, como es el caso de Del Angel, S.A.; Fraccionadora y Constructora de Tepic, S.A.; Urbanizadora de Irapuato, S.A. y Constructora de la Ciudad, S.A. de C.V.; en la industria pesquera, Productos pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.; Sardineros Mexicanos, S.A. de C.V.; Palangreros Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V.; Atuneros Mexicanos, S.A. de C.V. y Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C.V.; en servicios profesionales relacionados con la comunicación, Reconcentraciones Telefónicas, S.A. de C.V. e Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A. de C.V.; en la minería y extracción de minerales, Compañía Cuprífera La Verde S.A.; Compañía Minera Central, S.A. y Compañía Mexicana Pacífica de Fierro, S.A.; en la farmacéutica Vitrium, S.A. de C.V.; en la petroquímica secundaria, Nitrocelulosas Industriales de México, S.A.; y en la forestal, Productos Forestales de la Tarahumara.

Se sujetaron a extinción los Fideicomisos para el legado de David Alfaro Siqueiros, para el pago de defunción de los Diputados Constituyentes, para liquidar adeudos a la Japan Cotton Co., para

⁹⁰Reestructuración del Sector Paraestatal. SECOGEF. Fondo de cultura económica, México, 1988, p. 42.

otorgar créditos a la Forestal, y para obras e instalaciones en Ciudad Universitaria, formando todos parte de las ramas de servicios sociales y financiera, de seguros y bienes inmuebles.

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

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

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

3.4 CUARTA ETAPA: DICIEMBRE DE 1988 A ABRIL DE 1991.

La administración Salinista recibió 160 empresas cuyo proceso de venta se reportó concluido el 30 de noviembre de 1988 mediante la suscripción del contrato de compra-venta. Asimismo, se encontraban en proceso de enajenación 79 entidades.

Hasta el mes de abril de 1991, bajo la responsabilidad de la administración del Presidente Salinas de Gortari, se desincorporaron vía venta 138 empresas, de las cuales el 98% fueron adquiridas por inversionistas nacionales.

Durante el ejercicio del presente sexenio, el sector social ha participado a través de diferentes organismos laborales: los obreros sindicalizados de las empresas, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productos de la Palma, la Unión de Productores de la Caña, entre otros, en la adquisición de 12 entidades paraestatales, a saber: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.; Comercial de Telas, S.A.; las plantas de Industrias Conasupo: Monterrey I y Ciudad Obregón II; las empresas pesqueras: Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.; el Fideicomiso de la Palma S. de R.L. de I.P. y C.V.; el paquete de Ingenios Melchor Ocampo, S.A., San Sebastián, S.A. y Santa Clara, S.A., la Planta San Carlos, activo segregado de Productos Pesqueros de la Paz, así como el Ingenio La Primavera, S.A. Adicionalmente es importante considerar la participación de los trabajadores sindicalizados de Teléfonos de México, S.A. de C.V., quienes adquirieron el 4.4% del capital social, así como la adquisición del 25% de las acciones de Aerovías de México (antes Aeronaves de México), por parte de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México.

Los ingresos por concepto de venta de entidades paraestatales, de conformidad al estado de cuenta de los 138 procesos concluidos bajo la responsabilidad de la presente administración, en términos nominales, refleja un monto de 10'052,251.7 millones de pesos (Diez billones, cincuenta y dos mil doscientos cincuenta y un millones de pesos M.N.).

3.4.1 ALGUNOS CASOS ESPECIALES EN LA CUARTA ETAPA.

En esta etapa del proceso destacan la privatización de la Compañía Mexicana de Aviación; las empresas pesqueras; los ingenios azucareros y la privatización de Teléfonos de México. Una breve semblanza de cada uno de ellos.⁹¹

3.4.1.a) COMPAÑIA MEXICANA DE AVIACION.

En el caso de esta línea aérea, se buscó una opción mediante la cual el Gobierno no tuviera la necesidad de cubrir con sus propios recursos los enormes requerimientos de inversión pero que, simultáneamente, se lograra desarrollar la empresa y obtener un precio justo por sus acciones. Se decidió implementar un mecanismo de aumento de capital, a través del cual los recursos, producto de la venta no se enteraron en la Tesorería de la Federación sino que capitalizaron la empresa. Con esta estrategia se impulsó el crecimiento y modernización de Mexicana de Aviación, y el presupuesto que no tuvo necesidad de transferir a esta entidad paraestatal, lo canalizó a renglones prioritarios. La empresa se capitalizó con 140 millones de dólares.

3.4.1.b) EMPRESAS PESQUERAS.

De acuerdo a las características particulares de las empresas pesqueras, se diseñó un esquema que incorporó la participación de agentes financieros privados a través de Sociedades de Inversión de Capital (SINCAS). Esta propuesta y los criterios que rigen el esquema, fueron autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, y como en el resto de los procesos de enajenación, se contó con el apoyo del banco agente, que trabajó conjuntamente con una casa de bolsa.

⁹¹Unidad de Desincorporación Op.cit., p. IX

De acuerdo al esquema antes mencionado, en abril de 1991 se habían concluido los procesos de enajenación de cuatro pesqueras integradas en dos paquetes: el primero con Pesquera del Pacifico, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A. de C.V. y, el segundo, formado por Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.

3.4.1.c) INGENIOS AZUCAREROS.

La mayor parte de los ingenios azucareros que el Gobierno Federal decidió enajenar en esta administración, habían sido deficitarios en las últimas zafras y observaban un rendimiento menor al promedio nacional. Para incentivar la venta se crearon paquetes balanceados y se diseñó un esquema de pago basado en las "obligaciones ajustadas al precio del azúcar".

Al igual que el resto de los procesos de enajenación, las operaciones de venta se formalizaron mediante la celebración de un contrato de compra-venta. En el caso de los ingenios azucareros se estableció un pago efectivo del 20% a la firma del contrato y el 80% restante mediante la emisión de las obligaciones antes mencionadas. Para abril de 1991 el número de ingenios azucareros desincorporados bajo este mecanismo era de 16.

3.4.1.d) TELEFONOS DE MEXICO.

Para proceder a la privatización de Teléfonos de México, S.A. de C.V., la Dependencia Coordinadora de Sector planteó privatizar esta empresa atendiendo previamente los siguientes objetivos señalados por el C. Presidente de la República:

- * Mejorar radicalmente el servicio.
- * Expandir en forma sostenida el sistema actual.
- * Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico.
- * Garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en el capital de la empresa.
- * Garantizar el control mayoritario de los mexicanos.

Para cumplir con los primeros tres objetivos se actualizó el Título de Concesión, en donde se establecen programas que permitirán que se expanda, mejore y modernice el sistema telefónico y realice la investigación tecnológica e industrial que favorezca la competitividad de la empresa y del país en materia de telecomunicaciones.

TELMEX tiene que crecer a una tasa promedio anual del 12% en el número de líneas entre 1990 y 1994. A partir de 1995 cada población con más de 500 habitantes, tendrá que contar por lo menos con un teléfono público con servicios de larga distancia. Para 1995, deberán haberse instalado casetas telefónicas públicas para alcanzar una densidad de cinco casetas por cada mil habitantes. Para el año 2000, habrá de reducirse a un mes el tiempo de espera para la instalación de líneas telefónicas en ciudades de más de cinco mil habitantes.

Al mismo tiempo, la concesión establece metas detalladas de calidad de servicio, la designación de un Consejo por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hasta agosto de 1993 y la instauración de un sistema de regulación tarifario por medio de precios tope. Este sistema que empezó a operar a partir de 1991, establece que TELMEX tendrá que sujetarse a un precio tope en términos reales sobre una canasta de servicios básicos telefónicos. Los derechos de los trabajadores sindicalizados fueron totalmente respetados, pudiendo participar con 292 millones de dólares a ocho años, en el capital de la empresa, a través de un préstamo prendario otorgado por Nacional Financiera, S.N.C., recibiendo un 4.4% del capital, en forma de acciones "A", que les fueron vendidas por el Gobierno Federal. Durante la vigencia del préstamo, las acciones se mantendrán en garantía prendaria en Nacional Financiera, S.N.C., y la asignación a cada trabajador será definida por ellos mismos, utilizando servicios actuariales y tomándose en cuenta criterios como antigüedad y responsabilidad de la función desempeñada.

En cuanto al proceso de venta, se diseñó un esquema financiero tendiente a garantizar un efectivo control de la empresa a través de la compra del 20.4% de las acciones serie "AA" representativas del

capital social de TELMEX, que sólo podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas mexicanos.

El esquema financiero fue aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 15 de junio de 1990, ratificado en las Asambleas Especiales realizadas el 29 de octubre de 1990.

3.5 QUINTA ETAPA: MAYO DE 1991 A OCTUBRE DE 1992.

En un documento denominado "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que de diciembre de 1988 a octubre de 1992 -en el sexenio de Salinas de Gortari- se habían privatizado 218 entidades.⁹²

De este total, el sexenio de Miguel de la Madrid había dejado iniciado el proceso de 29 entidades por las que el gobierno captó 166,502.2 millones de viejos pesos, 0.25 por ciento del total percibido. Las 189 restantes significaron una entrada de 64 billones 376 mil 986.1 millones de viejos pesos.

Cabe señalar que del total de las 189 empresas públicas privatizadas por el gobierno Salinista, 171 entidades -entre las que destacan Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Cananea, empresas siderúrgicas y Teléfonos de México- representó para el gobierno 26 billones 687 mil 33.3 millones de pesos (41.35% del total); mientras que con la venta de sólo las 18 entidades bancarias captó 37 billones 856 mil 452 millones de pesos (58.65 %).

De acuerdo con el informe de la Comisión Intersecretarial se han privatizado 134 empresas de participación estatal mayoritaria; 18 empresas de participación estatal minoritaria; 48 ventas de activos y unidades industriales y 18 ventas de bancos. En total 218 entidades paraestatales.

Asimismo, es importante señalar que del conjunto de procesos concluidos por la actual administración, 89% (193 empresas) fueron privatizadas a un precio igual o mayor al mínimo de referencia y solamente el 11% restante (25 entidades) a un valor menor.

⁹²Durante el gobierno de Salinas se han privatizado 218 entidades paraestatales informa Hacienda (Se vendió 69% a un precio igual o mayor al mínimo de referencia). La Jornada, México, miércoles 11 noviembre de 1992, p. 38.

En suma, "se considera que la experiencia mexicana referente a la enajenación de empresas paraestatales, ha sido satisfactoria. Además la transparencia y el estricto apego a la legalidad de los procesos concluidos".⁹³

4.- RESULTADOS DE LA PRIVATIZACION.

Consolidando las cifras correspondientes a las tres etapas -del sexenio de Miguel de la Madrid- en que se dividió la reestructuración del sector paraestatal mexicano, se tiene que durante el período de diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía ley, señaladas anteriormente, arrojan un total de 770 entidades Paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporación de la Administración Pública Federal, ésto representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal, mencionadas al inicio de este apartado, quedando a la fecha señalada un total de 446 entidades paraestatales.

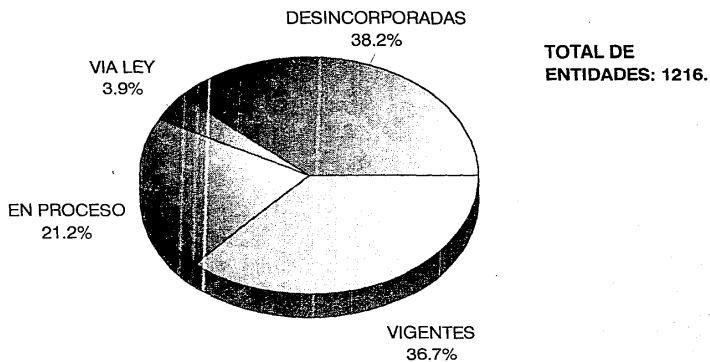
También es importante apuntar que de estos 722 procesos autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 (fin de la tercera etapa) habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir, 464 procesos en total (véase gráficas 2 y 3).

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

Cabe destacar que para octubre de 1988, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendía a 706,965.0 millones de pesos. El monto, a valores de aquel año, de esas ventas, fue de 1'178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra

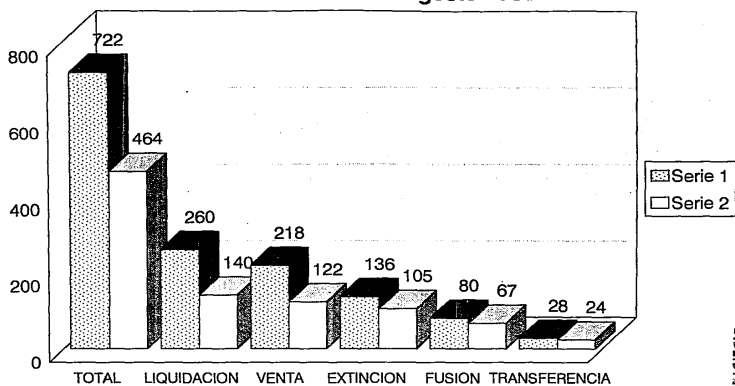
⁹³ Ibid., p. 38.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL Diciembre 1982 a Agosto 1988.



Fuente: COMISION INTERSECRETARIAL GASTO - FINANCIAMIENTO.

DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES Diciembre 1982 a Agosto 1988



Fuente: COMISION INTERSECRETARIAL GASTO - FINANCIAMIENTO.

GRAFICA 3

ESTA TESIS NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

se le deducían 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de 1'080,289.0 millones de pesos (un billón ochenta mil doscientos ochenta y nueve millones de pesos M.N.).⁹⁴

Bajo la responsabilidad de la presente administración hasta el mes de abril de 1991, se habían autorizado 148 procesos de venta, de los cuales se habían concluido 93, correspondientes a empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales tuvo la responsabilidad adicional de enajenar las empresas minoritarias y los procedimientos relativos a la venta de activos. En algunos casos, una misma empresa fue objeto de más de un proceso de desincorporación, como fue el caso de Industrias Conasupo, que en su estrategia de venta consideró conveniente vender las 10 plantas independientemente, con lo cual se constituyeron 10 procesos distintos de enajenación.

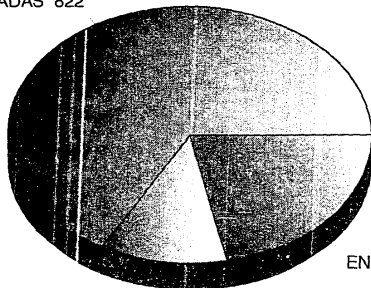
Para abril de 1991, el Estado sólo controlaba 269 entidades Paraestatales, de las más de mil cien en 1982 (véase gráfica 4). De acuerdo a la información de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la evolución anual del Sector Paraestatal durante el período 1982-1990, se presenta en la gráfica (5). Por último, las cifras correspondientes a esta composición: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, y participación estatal minoritaria, se muestran en el cuadro (3).

⁹⁴Reestructuración del sector paraestatal. SECOGEF, México, Fondo de cultura económica, México, 1988, p. 81.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL

Diciembre 1982 a Abril 1991

DESINCORPORADAS 822



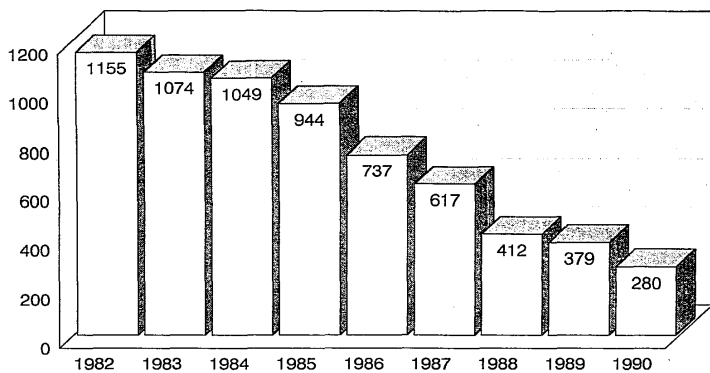
EN PROCESO 269

VIGENTES 137

Fuente: COMISION INTERSECRETARIAL GASTO - FINANCIAMIENTO.

EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL

Diciembre 1982 a Diciembre 1990



Fuente: Unidad de Desincorporación S. H. C. P.

CUADRO 3

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL
Diciembre 1982 a Diciembre 1990

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280

FUENTE: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1990 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

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

5.- POLEMICA EN TORNO A LA PRIVATIZACION.

Una vez analizado el proceso de privatización en México, es necesario conocer las diferentes posiciones expuestas al respecto. Tanto las que están a favor, como las que se oponen a que se lleve a cabo.⁹⁵

POSICIONES A FAVOR DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

En esta postura se encuentran la posición gubernamental, la empresarial y por último, la de los organismos internacionales.

La posición gubernamental no se refiere a la privatización, la llama "desincorporación", ya que este término está menos cargado de ideología y es de menor cuestionamiento ante la opinión pública.

Ignacio Pichardo Pagaza, entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación en 1988, pronunció en el Simposio "Modernización y Empresa Pública" una conferencia en la que señala la necesidad de lograr un cambio estructural y mejorar sustancialmente la eficiencia de las entidades Paraestatales, propiciando la reorganización del sector -excesivamente numeroso y disperso- para concentrarlo en actividades estratégicas y prioritarias para la Nación.⁹⁶

La reestructuración del sector Paraestatal se debe en lo fundamental, a la necesidad de reforzar a las entidades que se consideran estratégicas, para en esa medida fortalecer la rectoría del Estado. En esta posición, la privatización no elimina la rectoría estatal, sino que la refuerza ya que al no canalizar recursos a entidades privatizadas, éstas han permitido dar un mayor apoyo a las instituciones y empresas públicas prioritarias.

La posición empresarial, ha condenado la intervención del Estado en la economía desde su inicio.⁹⁷

⁹⁵Blazquez Salinas, Lorena. La privatización en México de 1982 a 1991: un análisis político. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. ENEP "Acatlán", UNAM, 1993.

⁹⁶Ignacio Pichardo Pagaza. Op. cit., p. 10.

⁹⁷Jorge Ruiz Dueñas. La empresa pública, elementos para un examen comparado. México, SEMIP-FCE, 1988, p. p. 395-399.

En un primer momento, la iniciativa privada aceptó la idea de adquirir empresas públicas, acompañada de una petición: la venta a plazos con "facilidades". Más tarde, se propuso adquirir entidades pero sólo participarían aquellas que eran rentables.

Sin embargo, había contradicciones ya que mientras la CANACINTRA proponía el remate a particulares o a trabajadores, la CANACO de Monterrey, condenó la venta de empresas a obreros. Contrasta la situación de la falta de solvencia económica por parte de la iniciativa privada, como en el caso de la VAM y Renault, que fueron adquiridas por capital extranjero, debido a que no hubo capital nacional interesado en su compra.

A pesar de que algunos miembros de la CONCANACO, COPARMEX o del Consejo Coordinador Empresarial insisten que la privatización es un requisito indispensable para superar la crisis y disminuir la inflación, existe cierta lentitud en el proceso de privatización de empresas públicas.

Por lo que se refiere a la postura de los organismos internacionales, la privatización es vista como un instrumento para reducir las cargas monetarias y fiscales.

Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), patrocinan programas de estabilización basados en la retracción estatal. Ambas instituciones argumentan, que el Estado es obeso, ineficiente y competidor desleal, por lo que su intervención es la causa de la crisis y es un obstáculo para el desarrollo. Sugieren la necesidad de privatizar el sector paraestatal, para superar estos problemas.

5.2) POSICIONES EN CONTRA DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

Dentro de las posiciones en contra de la privatización destacan las de Mauricio Valdés, David Ibarra, Benito Rey Román y Omar Guerrero. A continuación una breve descripción de sus planteamientos en el tema.

Para Mauricio Valdés,⁹⁸ la privatización de empresas públicas en México, "es una tarea compleja, difícil y hasta el momento, sin resultados específicos para evaluarla adecuadamente.

Un problema técnico se refiere al de la valuación de los activos de las empresas a privatizar, debido a que tanto los compradores como los vendedores no alcanzan a precisar el valor real de la entidad y sólo se llega a una aproximación".

Es importante tener en consideración cuando se lleve a cabo un proceso de privatización y con el propósito de preservar el interés público, lo siguiente:

- a) que sean operaciones comercialmente justas;
- b) que no se afecte el abasto interno de bienes y servicios;
- c) que no se perjudique el interés legal y legítimo de los trabajadores;
- d) que se procure una integración industrial y comercial y;
- e) que la venta de la empresa sea favorable a la economía nacional.

Por último, sostiene que no se puede asegurar la ineficiencia de la empresa pública, la cual en la mayoría de los casos es el resultado de estructuras políticas inadecuadas, susceptibles de corrección.

La posición de David Ibarra,⁹⁹ es en el sentido de afirmar que la intervención del Estado en la economía es inevitable, la cual se puede cambiar y mejorar, pero nunca suprimir o eliminar. Así, la privatización provoca que no sólo cambien los medios de acción para satisfacerlos, también altera la elección del mercado y despolitiza la economía, implica una transferencia real de poder a favor del capital privado nacional o extranjero.

⁹⁸Mauricio Valdés Rodríguez. Privatización de Empresas Públicas: ¿necesidad, estrategia o moda?. PRI, México. Cuaderno N°106, julio de 1989, p. 12-15

⁹⁹David Ibarra. Privatización y otras expresiones de los acomodos de Poder entre Estado y Mercado en América Latina. México, UNAM, 1990, p. 69-70

En suma, privatizar significa para el Neoliberalismo alguna cesión de la autonomía estatal a la comunidad nacional o internacional de negocios y para evitar el empobrecimiento de las remuneraciones al trabajo, es conveniente afianzar el éxito de las estrategias de crecimiento hacia afuera.

Por otra parte, para Benito Rey Román¹⁰⁰ la privatización y más concretamente el Neoliberalismo -enfoque teórico que sustenta a ésta- califica la tendencia de humanizar al capitalismo individualista conteniendo sus ambiciones explotadas, atenuando sus tendencias inestables y sus resultados concentradores de la riqueza.

En esa medida, se abandona la racionalidad del intervencionismo estatal y se propone un sistema tecnocrático efluentista que se opone a metas humanísticas concretas. El discurso que se utiliza para animar a la sociedad es abstracto; mayor democracia y libertad, pero sin justificarlo y sin compromiso; sólo queda a merced de la responsabilidad social empresarial.

Este enfoque está basado en la libertad de los empresarios, de los productores y en general de las empresas, ya sean nacionales o extranjeras; por lo tanto, la lógica del Neoliberalismo no puede ser nacionalista, ni preocuparse por lo que sucede exclusivamente en un país.

Así, para el autor la privatización debe ser censurada ya que la actitud gubernamental es vender entidades a empresas, no sólo nacionales, sino también extranjeras.

La posición de Omar Guerrero,¹⁰¹ señala que los profesantes de la privatización, conocen muy poco acerca del Estado y suelen tratar al gobierno con superficialidad, con planteamientos mitológicos y retóricos, en lugar de hacer planteamientos científicos.

¹⁰⁰Benito Rey Román. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. México, Siglo XXI-UNAM, 1987. p. p. 46-58

¹⁰¹Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública". En Revista Internacional de Ciencias Administrativas. España, INAP. p. p. 221-241.

Asimismo, los defensores de la privatización omiten las diferencias entre lo público y lo privado, sin diferenciar los objetivos y la naturaleza de ambas organizaciones. "La retórica privatizadora considera que el sector público y el sector privado funcionan bajo los estímulos y desestímulos, y que muchas de sus respectivas funciones son intercambiables, pues la divisa fundamental es económica".¹⁰²

Debido a que la maximización de la eficiencia es el objetivo de la privatización y como se supone que el sector privado es inherentemente más eficiente que el público, la privatización sería un remedio a la improductividad nacional porque opera en el paraíso de la maximización: el mercado.

Omar Guerrero concluye: "Nosotros pensamos que la privatización, la liberalización y la desreglamentación pueden traer consigo beneficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes sería una tarea indispensable para validar y legitimar la privatización. Pero no creemos que el Estado deba dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame."¹⁰³

En el siguiente capítulo, serán analizadas las aportaciones técnico-administrativas de la privatización en México, una vez analizada la privatización mundial y el proceso mexicano, en ambos regímenes: el de Miguel de la Madrid y el de Salinas de Gortari.

CAPITULO IV

APORTACIONES TECNICO-ADMINISTRATIVAS DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

Una vez que ha sido analizado tanto el marco conceptual de la privatización, como el proceso mismo a nivel mundial, en particular el caso de México, es posible sugerir algunas aportaciones que

¹⁰²Ibid., p. 234.

¹⁰³Ibid., p. 241.

permitan situar en su justa dimensión la experiencia mexicana.

Debido a que sobre este tema en particular poco existe al respecto, se enumeran aquellas aportaciones que destacan de otros procesos de privatización en el mundo, algunos exitosos y otros que cayeron en el fracaso. Se sugiere que se dividan en: aportaciones técnicas, considerando aquéllas que se derivan del propio proceso de privatización en México y en aportaciones administrativas, que se refieren a los resultados obtenidos de la privatización.

1.- APORTACIONES TECNICAS DE LA EXPERIENCIA MEXICANA.

En este ámbito destacan las siguientes aportaciones:

1.1 El proceso de privatización es un conjunto sucesivo de pasos para llegar a la privatización de una empresa pública. Es indispensable que la metodología a realizar, se lleve a cabo considerando no sólo aspectos técnicos (evaluación, licitación, valuación, etc.) sino también factores de tipo político, económico y social. El éxito de una privatización depende -en la mayoría de los casos- en saber cuando vender y el momento adecuado para hacerlo. Debe recordarse que desde el punto de vista del Gobierno, la privatización busca obtener el mayor monto de la enajenación y esa constante, se da a todo lo largo de la experiencia mexicana.

En algunos fracasos de privatización es notorio que no se realizó un proceso ordenado de venta y que se adelantaron pasos, que por ese hecho dificultaron, obstaculizaron e impidieron la privatización de la empresa pública.

Asimismo, es conveniente recordar que el proceso de privatización es complejo, difícil y requiere de un dominio específico de cada área del mismo. Por ejemplo: valoración técnica, perfil de la empresa pública, estrategia de venta, evaluación de los grupos participantes, por citar algunos aspectos. Aquellos que suponen que la privatización se logra con el sólo anuncio de la venta, desconocen el proceso que se encuentra detrás de la privatización.

1.2 La privatización supone en cualquier lugar del mundo, que existen los equipos de profesionistas y técnicos que pueden llevar a cabo un proceso de privatización exitoso. En algunos países africanos se requirió de asesores del Banco Mundial, tanto para proponer qué empresas públicas privatizar, como el procedimiento y las estrategias para desarrollarlas. El resultado es que se requirió de un endeudamiento externo para financiar esta actividad y los logros fueron mínimos, debido a que fue un número reducido de entidades privatizadas.

En el caso mexicano, en ambos sexenios -Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari- fue posible privatizar con el personal existente en algunos organismos participantes en el proceso, sin necesidad de requerir de alguna asesoría adicional en la materia.

1.3 La privatización en México sugiere que para llevar a cabo un proceso transparente, eficiente y exitoso, se requiere de la creación de un organismo *ad hoc*, que al mismo tiempo que cumpla con la privatización, sea flexible y pueda adoptar las decisiones necesarias para concluir la enajenación de las empresas públicas.

En algunos países existen Comisiones o Comités de Privatización, que obtuvieron buenos resultados, pero en otros casos como el de Brasil, no lograron las metas esperadas. Ello es así, debido a que un organismo de esta naturaleza requiere de cierta flexibilidad - para adecuarse al tipo de empresa a privatizar- así como de la capacidad necesaria para la toma de decisiones (autonomía).

En el gobierno de Miguel de la Madrid, no fue creado ningún organismo que cubriera estas actividades, lo que no posibilitó que el éxito y los resultados obtenidos del proceso de privatización mexicano fueran mejores. Sin embargo, en el régimen de Carlos Salinas de Gortari, la creación de la Unidad de Desincorporación adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ofreció resultados importantes, tal vez para privatizar las grandes empresas públicas, aún en manos del Gobierno, era indispensable contar con un organismo específico, flexible y con cierto grado de autonomía. Incluso, para la privatización bancaria fue creado ex-profeso el

Comité de Desincorporación Bancaria, que estaba compuesto por miembros de ciertas Secretarías de Estado y por el Banco de México. Una vez que concluyó la privatización de los 18 bancos, el Comité fue disuelto.

1.4 Así como se requiere de un organismo que realice las actividades propias de la privatización, es conveniente que algunas otras dependencias participen en el ámbito de su competencia en tareas privatizadoras.

En la experiencia mexicana, algunas de las Secretarías con mayor participación han sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El mecanismo idóneo para conjugar y coordinar estos esfuerzos, puede ser a través de una Comisión Intersecretarial que como órgano ejecutivo decida y participe activamente en la privatización.

En el caso mexicano, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF), permitió en ambos regímenes apoyar y contribuir eficientemente al proceso de privatización. En suma, cada dependencia u organismo participante, puede realizar las actividades que le corresponden y en esa medida, la privatización puede llevarse a cabo.

1.5 Para garantizar la transparencia, legalidad y honradez del proceso de privatización, es recomendable que exista o en su caso, sea creado un organismo que vigile, controle, supervise y permita garantizar la limpieza del proceso.

La experiencia mexicana, demuestra que las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, contribuyeron a asegurar que no existieran grupos de participantes o accionistas que se vieran favorecidos; que la empresa se enajenara a un precio menor del propuesto; que se cumpliera adecuadamente con todas las disposiciones establecidas para una privatización y en general contribuir ante la opinión pública a que el proceso de privatización se realizara de acuerdo con la normatividad en esa materia.

Esta actividad es importante para evitar en cualquier caso (pequeñas o grandes empresas públicas), la desconfianza, los rumores y la falta de credibilidad del gobierno que privatiza.

- 1.6 Por lo que se refiere al marco jurídico de la privatización, es conveniente que exista un instrumento que apoye y permita la realización del proceso de privatización, ya que en caso contrario puede convertirse en un obstáculo, que limite e impida la enajenación de la empresa pública.

En México particularmente, son dos los lineamientos establecidos por la privatización. En primer lugar, las modificaciones a los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28 que establecen las áreas prioritarias, las cuales permiten definir en forma clara, aquellas actividades que quedan bajo la rectoría del Estado y las otras actividades donde pueden participar los sectores privado y social.

En segundo término, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la cual establece lineamientos específicos de privatización en aspectos particulares del proceso.

Un adecuado marco jurídico de privatización permite que ésta se realice en los términos, tiempo y pasos establecidos por el gobierno que privatiza. Hay que recordar el caso de Uruguay, que antes de iniciar el proceso mediante referéndum, preguntó a los ciudadanos si estaban a favor o en contra de la privatización. El resultado es conocido, el pueblo uruguayo se opuso a la privatización y el programa diseñado para tal efecto, fue suspendido.

- 1.7 De un análisis comparativo de privatización en el mundo, se destaca que los tipos de privatización más usuales son dos: la venta y la liquidación. El caso mexicano, aporta a la privatización otros tipos de desincorporación que contribuyen a retraer la actividad estatal.

Destaca la fusión, que permite la conjunción de dos o más entidades públicas con una misma actividad y que resultan complementarias en su proceso productivo.

La transferencia de entidades a los gobiernos estatales, ya que éstas se encuentran o localizan en los Estados y contribuyen a su propio desarrollo regional. Por ello, resulta conveniente que las entidades federativas sean las responsables de asumir a las empresas públicas de esta naturaleza.

La extinción que se refiere a aquellas entidades públicas que ni siquiera se constituyeron como tales o que gradualmente el gobierno comienza a retirarles su subsidio, para finalmente terminar de desincorporarlas.

Estas tres formas, son una contribución específica al proceso de privatización mundial y que al mismo tiempo, demuestra que el proceso privatizador no es único ni determinado en sus formas de privatización, sino que éstas son adecuaciones de cada país a sus características muy particulares.

1.8 Uno de los aspectos técnicos más complicados se refiere a la valuación aproximada del valor real de la empresa a privatizar.

La experiencia mexicana supone que no sólo con el valor en libros es posible determinar el valor de la entidad paraestatal. Aspectos tales como: activos, pasivos, instalaciones, entre otros, deben considerarse como parte de la valuación respectiva. Una aportación de la experiencia en México, es la relativa a que empresas públicas como Teléfonos de México y los bancos más importantes, requirieron de una opinión de consultores externos, que mediante estándares internacionales pudieron sugerir un valor aproximado de la enajenación de la entidad. Asimismo, esto contribuyó a buscar el valor más alto o aproximado de la privatización a realizar.

Cabe señalar que este tipo de valuaciones efectuadas por consultorías extranjeras, permiten reducir las críticas de que las entidades públicas privatizadas han sido "malbaratadas" o "regaladas".

1.9 Comunicar a la sociedad oportunamente sobre el número, monto y destino de los recursos obtenidos por la privatización, lo cual es un aspecto fundamental para lograr una aceptación de este proceso. Mientras que en el gobierno de Miguel de la Madrid estos informes

fueron reducidos y por medio de conferencias, y de libros, la aportación en el régimen de Carlos Salinas fue a través de los diarios nacionales, explicando claramente el proceso de privatización mexicana, resaltando aquellos aspectos más importantes del proceso.

Ello contribuye a conocer el grado de avance de la privatización y favorece a la aceptación de los grupos opositores a ésta, tales como: partidos políticos, líderes sindicales, empleados desplazados y en conjunto, a la opinión pública.

1.10 Un aspecto ligado al punto 1.8 ya expuesto, es el relativo a la valuación de la empresa pública sujeta a privatización. Esta puede equivocarse, alterarse o sencillamente no haber considerado un aspecto determinante de la misma.

En el caso de la privatización bancaria mexicana, los bancos tenían una cartera vencida abultada lo cual había aumentado el valor de los mismos.

El recurso de apelación y la debida argumentación de los bancos, propició que el gobierno devolviera una parte de lo pagado por la venta, por lo que esta aportación supone que las argumentaciones válidas pueden ser reconsideradas.

Con esta aportación, el proceso de privatización adquiere certeza, firmeza y claridad.

1.11 Otro aspecto que debe destacarse se refiere a la forma de pago y las condiciones que los grupos participantes deben cubrir.

El caso chileno es relevante, ya que al realizar una privatización "salvaje", dejó abierta la posibilidad para que los adquirentes pudieran pagar el precio de la venta a plazos de mediano tiempo. Esto ocasionó que algunos nunca pudieran pagar, de hecho no terminaron de cubrir su adeudo y en algunos casos, tuvieron que ser adquiridas nuevamente por el gobierno, lo que hizo fracasar el proceso.

Mientras que la privatización mexicana, establecía el pago en dos fases: una vez obtenida la aprobación como grupo "ganador de la venta", tenían que cubrir un mínimo de un 30% y en un plazo no mayor de tres meses, el 70% restante, para que se pudiera realizar formalmente la entrega de la empresa. No existió un sólo caso en el que se presentara insolvencia financiera para cubrir el pago total de la enajenación. Ello resultó un éxito en la privatización mexicana.

2.- APORTACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA PRIVATIZACION MEXICANA.

Los aspectos más relevantes a destacar en este apartado, se refieren a los resultados obtenidos por el proceso de privatización en México. A continuación se da una descripción más detallada de los resultados.

2.1 Considerando el número de empresas públicas privatizadas, México ha sido uno de los países que en casi una década ha realizado un exitoso programa privatizador, ya que en abril de 1991 se habían privatizado 822 entidades, estaban en proceso 137 y se encontraban vigentes 269.¹⁰⁴ Es decir, se habían privatizado más del 70% de las empresas existentes en 1982 (1,155), por lo que el avance era considerable. Asimismo, las que se encontraban en proceso ascendían a un 11%, que gradualmente se han privatizado.

En octubre de 1991, el gobierno de Salinas de Gortari, había privatizado 218 entidades paraestatales. De ese total, el régimen de Miguel de la Madrid, dejó iniciado el proceso de venta de 29. En ese momento, se habían privatizado 961, por lo que sólo quedaban 221 de las 1,155 con las que se inició el proceso.¹⁰⁵ Ello confirma que México es líder en privatización en la década de los ochenta y en la presente década, concluirá con el proceso privatizador.

¹⁰⁴ José Francisco Gallardo Enríquez. La privatización de la Administración Pública en México: 1982-1991. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, 1993.

¹⁰⁵ Durante el gobierno de Salinas, se han privatizado 218 entidades paraestatales, informa Hacienda. La Jornada. 11 de noviembre de 1992, p. 38

Si comparamos otros países que han privatizado, como Gran Bretaña, Japón, Alemania, Italia, Turquía, Brasil, Venezuela o los países africanos, no existe un país que pueda compararse con la experiencia mexicana. Probablemente los países ex-socialistas -por el número de empresas del Estado- puedan competir en el futuro con el caso mexicano. Pero tendremos que esperar para saber si fue exitoso como el que nos ocupa.

2.2 Otro aspecto que resulta relevante en el proceso de privatización mexicano, sin duda es el relativo al tiempo de realización en el que se privatizaron las empresas.

Prácticamente en un poco más de una década -1982/1993- los resultados son sorprendentes. En el período de diciembre 1982 a octubre de 1992, ha sido el siguiente: en 1982 había 1,155 entidades; en 1983, 1074; en 1984, 1049; en 1985, 941; en 1986, 737; en 1987, 617; en 1988, 412; en 1989, 379; en 1990, 280; en 1991, 239 y en 1992, 221 entidades.¹⁰⁶

En otros países, los períodos fueron más cortos y los resultantes fueron en el menor de los casos, limitados. Incluso, países como Brasil y Venezuela, han tenido diversos períodos de privatización con resultados limitados y de corto alcance.

2.3 Por el número de empresas privatizadas, el indicador demuestra la importancia de la vía mexicana. Pero, el monto obtenido por el proceso privatizador es relevante.

Entre 1989 y 1992, los ingresos gubernamentales por los 200 procesos concluidos de venta de empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, así como de activos y unidades industriales, fue de poco más de 64.5 billones de pesos.¹⁰⁷

Sólo tres de más de 200 empresas privatizadas le reportaron al gobierno federal percepciones por 36 billones de pesos, equivalente al 56% del ingreso total obtenido mediante este procedimiento.

¹⁰⁶Ibid., p. 38.

¹⁰⁷Se obtuvieron 64.5 billones por la venta de 200 paraestatales: SHCP. *La Jornada*. 14 de diciembre de 1992, p. 27.

La venta de la participación accionaria del gobierno en Teléfonos de México, significó un ingreso cercano a los 17.8 billones de pesos representativos del 27.6% del total. Por la privatización de Banamex, el banco más importante del sistema financiero nacional, se percibieron 9.7 billones de pesos, equivalentes al 15% del total y por Bancomer, la segunda mayor institución bancaria del país, se obtuvieron 8.5 billones de pesos que representan el 13.2% de los ingresos totales por este concepto.

Los resultados son de por sí notables y son más representativos en un período de recesión económica mundial y de ajuste económico.

2.4 Un indicador adicional para conocer el grado de avance y por tanto, del éxito de una privatización, como en el caso de México, es comparar el número de empresas privatizadas (concluidas) y aquellas que iniciaron el proceso, pero que por diversas razones, no pudieron concluir el proceso.

En la experiencia mexicana, sólo una empresa en manos del Estado no pudo privatizarse, ese es el caso de El Nacional. Durante el ofrecimiento de venta del paquete de comunicación en el año de 1993, todas las otras empresas gubernamentales se vendieron - Televisión Azteca, COTSA y los Estudios América- sin embargo, El Nacional tuvo una propuesta más baja de la esperada. Los planes actuales de la empresa, son cambiar el formato de color a blanco y negro y eliminar los suplementos del periódico, El Nacional no será privatizado en 1994.

Una sola empresa de más de las 900 empresas sujetas a privatización, es un gran logro, si se compara con otros países que privatizaron empresas y se quedaron con más de las que vendieron.

2.5 Los medios para privatizar una entidad gubernamental han variado de acuerdo al país y al grado de desarrollo alcanzado. Gran Bretaña como país desarrollado, privatizó sus empresas a través del mercado y la venta de las acciones, para ampliar el número de accionistas británicos, con lo cual lograba el llamado "capitalismo popular".

En México quedó demostrado que un país en vías de desarrollo puede encontrar distintas formas o medios para privatizar, tales como: el Mercado de Valores, la colocación de acciones en mercados internacionales, la licitación y la venta directa de la empresa a los participantes, apoyo del gobierno para que los sindicatos compren acciones (caso de Teléfonos de México, por citar los más importantes).

La privatización mexicana permite confirmar que cuando se desea concluir exitosamente una privatización, los fines deben adecuarse a los medios para alcanzarla.

2.6 Otra aportación relevante del proceso mexicano de privatización, se refiere al hecho de que uno de los ataques más fervientes en contra de la privatización es que las empresas vendidas son adquiridas por el capital extranjero, ya que es el único que tiene el capital necesario para hacerlo.

La experiencia mexicana demuestra lo contrario. En el período 1989-1992 de las 200 empresas privatizadas, 167 fueron adquiridas por empresarios mexicanos, 21 fueron compradas por grupos pertenecientes al sector social -cooperativas y sindicatos- y sólo 12 pertenecen a inversionistas extranjeros.¹⁰⁸

Incluso Jaques Rogozinski, Jefe de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que contrariamente a lo que se suponía al inicio del proceso de privatización, ello iba a provocar que la mayoría de las empresas fueran adquiridas por el capital extranjero. Lo que sucedió hasta 1993, es que el 94% de lo enajenado fue adquirido por inversionistas nacionales.¹⁰⁹

En suma, tanto las aportaciones técnicas como las administrativas confirman el éxito y la importancia de la privatización mexicana en el contexto mundial de las privatizaciones. Una firma estadounidense, colocaba en 1992 a México como el país más privatizador en el mundo, con ingresos mayores a los 6 mil 500

¹⁰⁸ Ibid., p. 27.

¹⁰⁹ A inversionistas nacionales, 94% de las empresas privatizadas: Rogozinski. La Jornada, 11 de noviembre de 1992, p. 38.

millones de dólares,¹¹⁰ destinados según versiones oficiales al Fondo de Contingencias.

3.- ONCE RECOMENDACIONES DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella en su libro,¹¹¹ El camino mexicano de la transformación económica, incluye once recomendaciones prácticas para llevar a cabo el proceso privatizador en nuestro país. Por su importancia se incluyen en esta parte de la investigación para complementar el contenido de este capítulo.

1) En primer lugar hay que privatizar al sector privado.

La privatización -señala Aspe Armella- no sólo consiste en la transferencia de empresas estatales al sector privado, sino es un concepto mucho más amplio de reforma que implica la redefinición del Estado y de la sociedad civil.

Antes de que se inicie la venta de empresas, se debe asegurar que los nuevos propietarios enfrenten condiciones reales de mercado mediante la implantación de medidas, como la corrección de precios del sector público, la apertura de la economía y la eliminación de todo tipo de subsidios y favoritismos al sector privado.¹¹²

2) Comenzar con pequeñas empresas y avanzar tan rápido como sea posible.

Los servidores públicos no necesariamente saben como privatizar. Tienen que aceptar que el aprendizaje de todos los aspectos técnicos de la privatización lleva mucho tiempo, al igual que cualquier otra tarea compleja de la administración pública. En segundo lugar, es importante minimizar los riesgos.

¹¹⁰México, país más privatizador en 1992. La Jornada. 4 de marzo de 1993. p. 46.

¹¹¹Pedro Aspe Armella. "Once recomendaciones prácticas para privatizar a la luz de la privatización mexicana". El camino mexicano de la transformación económica. México, F. C. E., 1993.

¹¹²Ibid., p. 172.

"El mensaje fundamental es que es importante el reconocimiento de que la secuencia de la privatización posee alta prioridad y de que, a pesar de todos los riesgos, inevitablemente tomará algún tiempo su realización." 113

3) La privatización no puede tener éxito sin estabilidad.

El avance en las áreas de ajuste macroeconómico, desregulación y cambio estructural es cimiento esencial para una estrategia de privatización exitosa. Sólo en un ambiente de certidumbre económica y confianza pueden las personas planear adecuadamente inversiones productivas y consecuentemente, ofrecer un precio más alto por las entidades del sector público.

4) A veces una quiebra vale más que muchas ventas.

No todas las empresas públicas pueden ser vendidas. Muchas de ellas no son viables. Reconocerlo constituye un paso esencial y tal vez sea uno de los obstáculos más difíciles de superar porque habrá quienes piensan que la meta del programa de estabilización es rescatar todas las empresas. En algunos casos, será preferible otorgar, de una vez, todos los pagos de liquidación generosa a los trabajadores, que continuar drenando las finanzas públicas de manera permanente.

5) Mantener el proceso bajo control.

La experiencia demuestra que el control centralizado de las operaciones de privatización no sólo facilita la contabilidad de lo realizado, sino que agiliza el proceso de toma de decisiones. La centralización significa tener una sólo oficina como responsable de presidir el consejo de la empresa en venta, nombrar al director general y supervisar todos los requisitos legales de cada alternativa de privatización.

113 *ibid.*, p. 173.

6) Puede resultar recomendable reestructurar las grandes empresas y compañías del sector público en sectores importantes, antes de privatizarlas.

Además de las tareas que la Oficina de Desincorporación ha de llevar a cabo en cada situación, en ocasiones la empresa tiene que pasar por ajustes administrativos y financieros antes de ser vendida. En ocasiones se necesita el apoyo de las autoridades, como por ejemplo, para la renegociación y la nueva redacción del contrato de trabajo, el recorte de personal, operaciones de reestructuración financiera, que requieren cambios jurídicos o el diseño de contratos de concesión.

7) Vender en efectivo.

"Este es un principio fundamental estrechamente relacionado con la idea de que la privatización es un proceso irreversible que transfiere la posesión de activos del gobierno al sector privado sobre la base de una operación que se realiza de una vez por todas, y que busca romper el patrón de industrialización basado en un sector capitalista protegido e ineficiente que ve al gobierno como red de salvamento en caso de quiebra".¹¹⁴

8) Creatividad en el uso del financiamiento.

No existe una forma única de vender los activos de una empresa. Por ejemplo, las acciones de una empresa pueden colocarse en el mercado bursátil nacional, parte en los mercados financieros internacionales o colocaciones privadas; o bien, se pueden diseñar mecanismos para la participación de los trabajadores, o para incrementar el interés de los inversionistas extranjeros, entre otras cosas.

9) Mantener informada a la sociedad.

Para ganar credibilidad en el proceso de privatización no basta con hacer las cosas conforme a la ley, sino que la gente debe saber que las cosas se están haciendo realmente bien. Ello a través de una política activa de comunicación e información a la sociedad.

¹¹⁴ibid., p 174.

10) Ser prudente en el uso de los ingresos de la privatización.

Una vez terminada la venta, es preciso definir lo que se hará con los ingresos transitorios de la misma, con el fin de mantener un impacto positivo permanente sobre las finanzas públicas. Un efecto importante sería en el monto de la deuda pública o ante ciertas circunstancias extraordinarias.

11) Recordar que la privatización conduce a un gobierno más efectivo.

Ante un período de crisis, inflación y ajuste, sirven para darnos cuenta de los inaceptables costos sociales del estatismo. La privatización permite que el gobierno se centre en atender líneas esenciales en la vida de la sociedad y dejar aquellas complementarias en el sector privado.

4.- REFLEXIONES DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO.

Un libro de reciente aparición,¹¹⁵ señala que no es posible extraer conclusiones generales sobre la privatización en México, ya que cada caso tiene su peculiaridad y por lo tanto, una estrategia de privatización específica.

Sin embargo, propone once reflexiones que no buscan ser enseñanzas, pero sirven como recomendaciones en éste campo de estudio. A continuación una breve reseña de cada una de las reflexiones.

1).- No existe un criterio único que pueda ser aplicable a todas las empresas que se deben vender.

Existen ciertamente lineamientos generales que establecen el marco jurídico y normativo, pero cada venta es distinta.

2).- Toda privatización debe contar con un marco normativo y jurídico que permita ofrecer transparencia y defina claramente las normas a las que deberán apegarse los grupos o personas participantes.

¹¹⁵ Jacques Rogozinski. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México, F. C. E., 1993, p. 131.

Por ejemplo, en el caso de la privatización bancaria fue necesario no sólo adecuar el artículo 28 de la Constitución, sino también se requirió una nueva ley bancaria, así como la adecuación de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

3).- Una de las mejores formas de preparar al sector privado para que se conduzca eficientemente como el nuevo dueño de las empresas públicas consiste en protegerlo lo menos posible.

En esa medida puede garantizarse que las empresas privatizadas sean fuentes de empleo, con condiciones mejores para los trabajadores con la idea de que participen en el crecimiento económico del país.

4).- Para un proceso de enajenación, no se requiere de una estructura muy grande, pero es indispensable centralizar sus decisiones.

En el caso de México, la Unidad de Desincorporación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a pesar de ser pequeña ha sido pieza fundamental en el proceso de privatización mexicana.

5).- A menos que se cuente con experiencia amplia desincorporando empresas, es importante iniciar este proceso en forma gradual, principiando con las pequeñas y dejando las de dimensiones mayores para una segunda etapa.

6).- Los resultados favorables de cualquier proceso de privatización dependen en gran medida de la estabilidad de la economía.

Un ejemplo ilustrativo es el caso de la Compañía Mexicana de Aviación, que a dos meses de que concluyera su renegociación de la deuda externa, al licitarse la empresa no se presentó ninguna oferta, sin embargo, dos semanas después se registraron ocho propuestas de compra, todas por encima del valor mínimo de referencia.¹¹⁶

7).- La decisión de reestructurar una empresa antes de venderla depende no sólo de sus condiciones materiales y financieras, sino también de sus dimensiones.

En empresas pequeñas difícilmente se recupera el precio de venta.

La situación de las grandes empresas es de mayor complejidad y problemática. Una quiebra es tan importante como una venta adecuada.

Lo aconsejable es indemnizar adecuadamente a los trabajadores y suspender la transferencia de recursos que dañan el presupuesto del gobierno. este fué el caso de Aeroméxico.

8).- Los esquemas de privatización se deben diseñar de tal forma que maximicen la posibilidad de que la empresa subsista en el mediano y largo plazo.

Una adecuada privatización hace posible que las empresas se mantengan en operación en un contexto de menos proteccionismo y más competencia, bajo la óptica de una economía de mercado.

9).- En lo posible, el Estado debe dejar de tener participación minoritaria en las empresas; no obstante, en ocasiones resulta beneficioso conservarla temporalmente.

En algunos casos, es conveniente que el Estado conserve alguna participación de acciones, ya que en el futuro puede venderlas o conservarlas como marco de regulación.

10).- Se deben tratar de vender las empresas en el menor tiempo posible, pero incorporarlas en el mercado en el momento adecuado. Vender rápido no significa vender en cualquier momento; las condiciones del mercado son muy importantes y dependen de la oferta no sólo a nivel nacional sino también internacional.

11).- Finalmente es imprescindible mantener a la población bien informada.

Este aspecto es importante para considerar que el proceso de privatización fue transparente y apegado a la normatividad establecida al respecto.

¹¹⁶ibid., p. 135.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación, se propuso realizar un seguimiento general del proceso de privatización a nivel mundial, para entender y determinar las condiciones que dieron lugar al nacimiento de la corriente Neoliberal que propició la privatización en nuestro país.

De esta forma, observamos que históricamente el Liberalismo clásico burgués se basaba en la concurrencia de las libres fuerzas del mercado; que obedecían a leyes divinas conducidas por una "mano invisible" que conllevaban a un "equilibrio natural". Es a partir de estos fundamentos que la intervención del Estado en la economía no era deseada, porque se consideraba estorbosa y arbitraria para lograr un crecimiento pleno.

Sin embargo, este modelo de desarrollo fue mostrando deficiencias. Durante el año de 1929, estas últimas se profundizaron a tal grado que ya no se pudieron contener, provocando una gran crisis económica.

Estos desequilibrios estructurales afectaron seriamente al sistema de producción capitalista, y aunados a las secuelas negativas que dejó la Segunda Guerra Mundial, obligaron a los países donde imperaba el capitalismo a dejar a un lado el Liberalismo clásico y buscar otros caminos de desarrollo.

Surge entonces un modelo de crecimiento conocido como Welfare State o Estado de Bienestar. Basado en una concepción de pleno empleo y crecimiento del gasto público. Su principal teórico, John Maynard Keynes, proponía a el Estado como promotor de la economía, para alcanzar un futuro estable en lo económico, en lo social y también en lo político.

El Estado de Bienestar (modelo de la Postguerra), después de haber mostrado su eficiencia por más de tres décadas y en ausencia de un desarrollo colateral de la participación de capitales privados, gestó vicios y estructuras que entraron en crisis notoriamente durante la década de los sesenta, acentuándose durante

los setenta y sobre todo en los ochenta, cuando se conjuraron la inflación y la recesión. Esta crisis fue aún más profunda que la del 29. Ante ésta coyuntura el Estado de Bienestar se vió imposibilitado para ofrecer mecanismos adecuados que permitieran superar los problemas económicos que pusieron en peligro las estructuras del capitalismo.

Es a partir de ese momento, que el Estado se convirtió en el centro de ataques por parte de los grupos conservadores de la sociedad.

Con base a lo anterior se puede concluir lo siguiente :

- 1).- El Estado de Bienestar cumplió con su acreditación histórica y social, paulatinamente este modelo fue agotándose para dar paso a la Reforma del Estado.
- 2).- El nuevo proyecto de Estado conocido como Neoliberalismo, exige una retracción total del Estado en la economía, dejando así campo libre a las fuerzas del mercado y a los capitales privados.
- 3).- En este sentido el paradigma Neoliberal promueve la privatización total, parcial y simulada de Empresas Públicas.
- 4).- En consecuencia se enmarcan en el proceso privatizador otras categorías tales como: desincorporación, desregulación-desreglamentación, liberación, contratación y redimensionamiento, que implican también la retracción estatal en la economía.
- 5).- El proceso privatizador dentro de la agenda político-económica, es una estrategia que busca aminorar los efectos de la crisis.
- 6).- La privatización es un proceso estructurado y metodológico de regulación y adecuación.
- 7).- Es evidente que un mercado de capitales bien estructurado y un sistema político estable favorecen ampliamente el proceso privatizador.

8).- La Reforma del Estado responde a la necesidad de buscar una solución a la grave crisis financiera que agobia a las economías bajo una nueva dinámica. El Estado de Bienestar no soluciona actualmente dichos problemas, habiendo causado un sector público altamente deficitario con una industria no competitiva a nivel internacional.

9).- La privatización requiere de condiciones políticas macro y microeconómicas favorables, así como de tiempo y continuidad por ser un proceso gradual y prolongado, para su exitosa implementación.

10).- La privatización y la regulación no son procesos independientes. Mientras más sea acentuado el proceso de privatización, mayor control y regulación se requerirá.

11).- En este sentido para evitar el debilitamiento de la organización gubernamental es necesario establecer reglamentos complementarios y puntos de coordinación adecuados con el sector privado.

12).- Es necesario que la privatización vaya acompañada de políticas económicas de apoyo al sector privado para lograr consolidar el desarrollo de estructuras de mercado de capital.

13).- El factor social no debe descuidarse. Es necesario mantener bajo control estatal áreas estratégicas que permitan velar por estos intereses, pues son éstos los legitimadores del sistema y la base de gobernabilidad.

14).- En esta perspectiva de análisis, se desprende que el futuro de la administración pública, constituye un reto por alcanzar eficiencia y rentabilidad tanto social como económica.

15).- El fenómeno de la privatización y la Reforma del Estado en México, fue motivada por distintos factores y circunstancias que podemos resumir de la siguiente manera :

a) Su inserción en la globalización de la economía mundial.

b) Las presiones de organismos financieros internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (F. M. I.) y el Banco Mundial (B. M.).

c) La grave crisis económica.

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

e) Los problemas estructurales que muchas empresas estatales arrastraban, funcionando en forma ineficiente y con grandes pérdidas.

f) La ineficiencia de los programas de rehabilitamiento financiero del sector paraestatal implementados por el Gobierno.

g) La oposición del sector privado a algunos partidos políticos hacia la participación del Estado en la economía.

16).- Con base a lo anterior, se denota que la naturaleza de la retracción estatal es fundamentalmente económica, no política.

17).- La implementación de la privatización en nuestro país, requirió de modificaciones en el marco jurídico en concreto las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales; la redefinición de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, y la creación de una nueva Ley de Entidades Paraestatales.

18).- La privatización en nuestro país se gestó a partir de 1982 y desde entonces ésta ha sido el principal objetivo de la política económica. Se enajenaron todas aquéllas empresas del sector público que no tienen justificación, las que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas, las que se duplican en funciones con otras, las deficitarias e ineficientes, etc.

19).- La administración pública se ha visto reducida, pero menos de lo que se piensa, pues muchas de las empresas privatizadas tenían menos de 100 trabajadores. Las empresas fuertes como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto

Mexicano del Seguro Social y otras, siguen y deberán seguir en manos del Estado por razones de orden estratégico.

20).- La privatización en México ha llevado a una reforma interna de la administración pública, ésta tendrá como meta, el ser cada día más eficiente y racional tanto en lo social como en lo económico.

21).- El proceso de la privatización ha sido implementado a partir de dos estrategias:

a) Miguel de la Madrid Hurtado, quien fué su iniciador; actuó con cautela y menos rigurosidad.

b) Carlos Salinas de Gortari la condujo con más fuerza y de forma más profunda al haber encontrado el terreno propicio para tal efecto.

22).- La privatización ha traído beneficios y rentabilidad al sector económico, sin embargo, también ha ocasionado descalabros sociales tales como : desempleo, caída del salario real y por ende, una mayor polarización de la riqueza.

23).- El moderno papel del Estado mexicano tendrá en el futuro la misión de establecer límites y alcances como Estado planificador, empresario, inversionista, promotor, regulador, etc. Sin embargo, está claro que la actividad del Estado en la economía no podrá anularse completamente ya que existen fallas inherentes al mercado, inestabilidad macroeconómica, desequilibrios en la distribución del ingreso, obstáculos para el crecimiento y desarrollo y el mantenimiento de la integridad nacional.

24).- El Estado mexicano, ante la privatización deberá desarrollar sus potencialidades como agente económico para participar de forma complementaria en las áreas estratégicas y prioritarias y conjuntar de esta manera esfuerzos con el sector privado para enfatizar un clima de inversión favorable, que garantice los derechos de propiedad y transferencia.

25).- Los programas sociales instrumentados por el Pronasol han tenido un papel preponderante en lo que se refiere al tema de privatización. Pronasol ha logrado cohesionar intereses en su favor, pues su financiamiento es precisamente el resultado de la venta de Empresas Públicas. El papel amortizador que Pronasol ha tenido con respecto al impacto social causado por la política Neoliberal, es de suma importancia si se toma en cuenta que se ha logrado un ambiente de estabilidad política y social que ha permitido consolidar el proceso de privatización.

26).- De todo lo anterior se desprende un aspecto fundamental: Asistimos a un renovado papel del Estado mexicano. Ahora sus funciones se concentran en áreas explícitas, deja de ser aquél Estado omnipotente y omnipresente, acusado de improductivo, ineficiente y burocrático, paternalista e intervencionista, pasa a ser rector y regulador, promotor y benefactor de la vida económica, política y social del país.

27).- Las aportaciones técnico-administrativas que ofrece el proceso de privatización en México en el período 1983-1993 pueden ser aplicables en cualquier país del mundo que desee iniciar un proceso de privatización exitoso.

28).- Por el número de empresas privatizadas de 1155 en 1992 a casi menos de 200 a finales de 1994, y tomando en cuenta que sólo una empresa (El Nacional), no pudo privatizarse, podemos afirmar ahora que el proceso técnico mexicano fue exitoso, si se le compara con otras experiencias a nivel mundial; en este rubro destacan los fracasos de privatización en Brasil, Venezuela, Filipinas y sobre todo los que se llevaron a cabo en los países africanos.

29).- Un aspecto que resalta los alcances obtenidos en la privatización mexicana es el hecho de que por la venta de 200 empresas paraestatales se obtuvo un monto de 64.5 billones de viejos pesos, que por sólo ese hecho la coloca como una de las privatizaciones más importantes en el mundo.

30).- Considerando lo anterior podemos afirmar que la mayoría de las empresas privatizadas fueron vendidas más allá de los

estándares establecidos por el Gobierno mexicano, cosa que no ocurrió en países como Chile, en el que las empresas se malbarataron y se llegó al absurdo de que fueron pagadas a plazos y muchas de ellas ni siquiera fueron totalmente liquidadas.

31).- El caso mexicano destaca también, por el tiempo de realización en el que se privatizaron las empresas, es decir, una década (1983-1993). En otros países los períodos fueron tal vez más cortos pero los resultados no fueron los esperados. Ello permite afirmar que sólo al principio de este proceso, existieron algunas críticas y oposición a la privatización, posteriormente, se privatizó sin mayor oposición. Esto nos indica que fue un logro político para las dos administraciones abordadas durante esta investigación.

32).- Se rompió el mito de privatizar en un país subdesarrollado supuestamente con un mercado de capital débil o inmaduro, ya que la mayoría de las empresas estatales -particularmente Telmex y los 18 bancos nacionales- pudieron ser adquiridos con capital nacional. Más del 90% de las entidades privatizadas, quedaron en manos de mexicanos y bajo su control.

33).- Una aportación fundamental del caso mexicano es el relativo a que no sólo utilizó la venta y la liquidación de Empresas Públicas -que son los casos más comunes en el mundo- sino que implementó otras formas de privatización que contribuyeron a retraer la actividad estatal tales como: la fusión, la transferencia y la extinción. Modalidades que ampliaron las posibilidades de privatizar, de acuerdo a circunstancias muy específicas.

BIBLIOGRAFIA

1. Altaver, Elmer. "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social". En **Estudios Políticos**. Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5 julio-diciembre, número 3-4, p.42.
2. Arguedas, Sol. **El Estado Benefactor fenómeno cíclico**. México, Ed. Mundo, 1990, p. 21.
3. Arguedas, Sol. **La Socialdemocracia en la crisis**. Tesis para obtener el título de maestría en Historia, México, Colegio de México, 1983, p. 3.
4. Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, F.C.E.,1993.
5. Ayala Espino, José Luis. **Límites del Mercado, límites del Estado**. México, INAP, 1992, p. 151.
6. Baran P. A. y Sweezy .M. **El Capitalismo monopolista**. México, Siglo XXI, 16a. Edición, p. 130.
7. Berg, Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático". En **Perspectivas económicas**. Washington, D.C., 1987.
8. Blazquez Salinas, Lorena. **La privatización en México de 1982 a 1991: un análisis político**. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. ENEP "Acatlán", UNAM, 1993.
9. Boneo, Horacio . "Privatización: Ideología y Praxis". En la antología editada por H. Boneo, **Privatización, del dicho al hecho**. Buenos Aires, El Cronista Comercial, 1985.
10. Cabo de Martín, Carlos. **La Crisis del Estado Social**. España, PPU, 1986, p.19.
11. Cook Paul y Colin Kurkpatrick. **Privatization in less developed countries**. Great Bretrain, Wheatsheaf Books, 1988, p.p. 3-33.
12. Farfán, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En **Testimonios de la Crisis del Estado del Bienestar**. Esthela Gutiérrez Garza (Coord). México, Siglo XXI, 1988, p. 42.
13. Fitzgerald, Randall. "La revolución de la privatización". En **Perspectivas Económicas**. Washington, 1989.

14. Gallardo Enríquez, José Francisco. **La privatización de la administración pública en México: 1982-1991**. Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, 1993.
15. Gladem, Williams. **Privatización del dicho al hecho**. Antología, editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial.
16. Gómez, Emeterio. "Reflexiones sobre el Neoliberalismo". En **Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Perspectivas de la modernización política**. México, IEPES, Fondo de Cultura Somex, p.p. 41-56.
17. Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Madrid, España INAP, 1989.
18. Guerrero, Omar. **Curso de teoría de la Administración Pública**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, semestre 1990-1.
19. Hank, Steve H. **Privatización y desarrollo**. México, Ed. Trillas, 1989.
20. Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de los acomodados de Poder entre Estado y Mercado en América Latina**. México, UNAM, 1990, p. p. 19 y 21.
21. Kapstein Ethan, B. "Brasil: continuación de la dominación del Estado". En Raymond Vernon, (compilador). **La promesa de la privatización**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
22. Kelly de Escobar, Janet. "Venezuela: la introducción del mercado". En Raymond Vernon, (compilador). **La promesa de la privatización**. México, F.C.E., 1993.
23. Leeds S., Roger. "Turquía: retórica y realidad", En Raymond Vernon (compilador). **La promesa de la privatización**. México, F.C.E., 1993.
24. Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas: El caso de Chile". **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
25. Marshall, Jorge. "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En la antología editada por H. Boneo. **Privatización del dicho al hecho**. Buenos Aires, Ediciones del Cronista Comercial, 1985.

26. Poole, Robert. "Los obstáculos políticos a la privatización". En Steve Hanke, **Privatización y Desarrollo**. México, Trillas, 1989.
27. Rey Roman, Benito. **La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado**. México, Siglo XXI-UNAM, 1987.
28. Rey Roman, Benito. "El Neoliberalismo económico : expresiones en México y América Latina". En **Momento Económico**. México, IIE-UNAM, 1992, p. 15.
29. Ross Schneider, Ben. "La política de la privatización en Brasil y en México". En **Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública en America Latina**. INAP, México, 1993.
30. Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa Pública: elementos para un examen comparado**. México, SEMIP-FCE, México, 1988.
31. Sánchez González, José Juan. **La privatización en México: 1983-1991. Una estrategia neoliberal para la retracción estatal**. México, 1992.
32. Sánchez González, José Juan. **La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal**. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.
33. Sánchez González, José Juan. **La Reforma del Estado y su impacto en el aparato público. Una aproximación crítica**. Mimeo, 1993.
34. Savas, E.S. **Privatización: la clave para un gobierno mejor**. México, Gernika, 1989.
35. Shirley, M. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". En **Empresa Pública**. Vol. 2, No. 2, octubre 1986, p. 41.
36. Therborn, Goran. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado". En **Cuadernos Políticos**. México, UNAM, 1985, número 43, p. 89.
37. Torres Marcela, et. al., **La privatización de los países en vías de desarrollo**. México, Mimeo.

38. Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y Estrategia de la Reforma del Estado". En *Revista Mexicana de Sociología*. No. 35, México, febrero de 1994, p.p. 322-323.
39. Valdés Rodríguez, Mauricio. **Privatización de Empresas Públicas: ¿necesidad, estrategia o moda?**. México, P.R.I., Cuaderno N°106, julio de 1989.
40. Villareal, René. **La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo**. México, Ediciones Océano y Fondo de Cultura Económica, 1986.
41. Villareal, René. **Liberalismo Social y Reforma del Estado**. México, F. C. E., 1993, p. 223.
42. Valenzuela del Río, Alejandro. **El proceso de Privatización: reflexiones y experiencias**. Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales), Documento 41, 1989.
43. Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas". En *Empresa Pública*. México, CIDE, vol. 2, nº 1, 1986.
44. Waterbury, John. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía". En **Memoria del Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina**. INAP, México, 1993.

NOTAS PERIODISTICAS

1. **La Jornada.** Durante el Gobierno de Salinas se han privatizado 218 entidades paraestatales informa Hacienda. Miércoles 11 de noviembre de 1992, p. 38.
2. **La Jornada.** Se obtuvieron 64.5 billones por la venta de 200 paraestatales: S. H. C. P. 14 de diciembre de 1992, p. 38.
3. **La Jornada.** A inversionistas nacionales, 94% de las empresas privatizadas: Rogozinski. 11 de noviembre de 1992, p. 38.
4. **La Jornada.** México, país más privatizador en 1992. 4 de marzo de 1993, p. 46.

MARCO JURIDICO

1. **Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Tomo I, México, 1993.
2. **Legislación de la Administración Pública Federal,** Ed. Delma, 1ª edición, México, 1994, p. p. 1-91.

OTROS

1. **Diccionario de Ciencias Sociales,** vol. II. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Redactado y patrocinado por la U. N. E. S. C. O. 1976.
2. Pichardo Pagaza, Ignacio. **El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales: el Caso de México.** Conferencia pronunciada por el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Secretario de la Contraloría General de la Federación en el simposio "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas, Querétaro, Qro., México, 14 de julio de 1988.

3. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. **Reestructuración del Sector Paraestatal**. México, Cuadernos de Renovación Nacional, ed. IV. Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 40.

4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. **El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales**. México, Nexos num. 162, suplemento especial, junio de 1991.

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1	FUERZAS A FAVOR DE LA PRIVATIZACION.	P. 30
CUADRO 2	EMPRESAS PUBLICAS (CHILE).	P. 40
CUADRO 3	EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE 1982 A DICIEMBRE 1990.	P. 83

INDICE DE GRAFICAS

GRAFICA 1	EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES POR LA VIA DE VENTA. (GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARD).	P. 65
GRAFICA 2	EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE 1982 A AGOSTO 1988.	P. 78
GRAFICA 3	DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES DICIEMBRE 1982 A AGOSTO 1988.	P. 79
GRAFICA 4	EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE 1982 A ABRIL 1991.	P. 81
GRAFICA 5	EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL DICIEMBRE 1982 A DICIEMBRE 1990.	P. 82