

1
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

FALLA DE ORIGEN

**LA IMPORTANCIA DE LA REGULACION Y
DESREGULACION EN EL PROCESO DE
PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS
PUBLICAS EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
GUSTAVO ALCANTARA BENITEZ**

ASESOR: MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. MEX.

1995



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 mis padres de quienes he recibido apoyo y confianza, pero sobre todo amor.

A mis hermanas a quienes admiro y amo entrañablemente, su ejemplo de trabajo y perseverancia son valores que guían mi vida.

A José Luis y Víctor Manuel, mis hermanos siempre.

A Rocío amiga, compañera y esposa a quien amo profundamente desde el primer día, desde entonces.

A Juan Sánchez Brito, por esa gran amistad que nos une.

A mis sobrinos todos.

Al Lic. Joel Bravo Sánchez, por su irrestricto apoyo en la elaboración de este trabajo.

Al Mtro. José Juan Sánchez González, con profundo agradecimiento ya que sin su ayuda hubiera sido imposible el desarrollo del presente tema.

A mis compañeros de trabajo de la Subdirección de Intercambio Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México.

INDICE

PRESENTACION

INTRODUCCION

CAPITULO I LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION

1.	La privatización y categorías conexas	1
1.1)	Concepto de privatización	1
1.2)	Desincorporación	2
1.3)	Liberalización	3
1.4)	Desreglamentación, desregulación	4
1.5)	Contratación	5
1.6)	Redimensionamiento	5
2.	La revolución silenciosa: la privatización	7
2.1)	La revolución de la privatización	11
2.2)	Privatización: un enfoque pragmático	13
2.3)	La técnica de la privatización	15

3.	El proceso de privatización	17
	3.1) Factores internos que provocan la privatización	18
	3.2) Factores externos que provocan la privatización	21
	3.3) Presiones a favor de la privatización	22
	3.4) ¿Qué ofrece la privatización?	23
4.	Aspectos económico - financieros de la privatización	24
	4.1) Privatización y eficiencia	25
	4.2) ¿Cómo financiar la privatización?	27
5.	Obstáculos y alternativas de la privatización	29
	5.1) Argumentos no ideológicos para la privatización	29
	5.2) Problemas y obstáculos de la privatización	32
	5.3) Obstáculos políticos de la privatización	33
	5.4) Obstáculos jurídicos en la privatización	34
	5.5) Alternativas previas a la privatización	37
6.	La privatización en países desarrollados	41
7.	La privatización en países subdesarrollados	44

CAPITULO II LA PRIVATIZACION EN MEXICO (1983 - 1991)

8. Antecedentes de la privatización en México	49
8.1) El proceso de privatización	52
8.2) Etapas de la privatización	64
8.3) Primera etapa: diciembre de 1982 a enero de 1985	64
8.4) Segunda etapa: febrero de 1985 a noviembre de 1987	64
8.5) Tercera etapa: diciembre de 1987 a agosto de 1988	65
8.6) Cuarta etapa: diciembre de 1988 a abril de 1991	66
8.7) Resultados de la privatización	72

CAPITULO III LA PRIVATIZACION COMO ESTRATEGIA NEOLIBERAL DE RETRACCION ESTATAL

9. Nuevo papel histórico del Estado Mexicano	75
9.1) Nuevo papel de la Empresa pública en México	75
9.2) Agotamiento del Estado empresario	76
9.3) Desmantelamiento del Estado de Bienestar	77
9.4) Surgimiento del Estado Neoliberal en México	79

**CAPITULO IV LA REGULACION Y LA DESREGULACION COMO
PROCESOS FUNDAMENTALES EN LA PRIVATIZACION DE
LAS EMPRESAS PUBLICAS**

10. La regulación de la empresa pública en México	85
10.1) Regulación económica - financiera de la empresa pública en México	89
11. Teoría de la regulación económica	93
12. Concepto de regulación	95
13. Concepto de desregulación	96
14. Diferencia entre la regulación y la desregulación	98
15. La toma de decisiones en la privatización y la desregulación	99
16. La desregulación económica en México (1989 - 1993)	100
17. La regulación y la desregulación como procesos fundamentales en la privatización de las empresas públicas	103
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFIA	110
INDICE DE GRAFICAS Y CUADROS	116

PRESENTACION

Toda acción humana merece un agradecimiento. En los distintos órdenes de la vida el esfuerzo realizado por el hombre siempre viene acompañado por un sinnúmero de apoyos, recomendaciones, sugerencias e incluso críticas, lo cual a la postre permitirá de una manera u otra capitalizar metas, sueños o ilusiones.

En este sentido deseo externar mi más profundo agradecimiento a todas aquellas personas que con su apoyo decidido y después de un largo camino me permitan realizar una de mis más anheladas metas, sin su ayuda ésto no hubiera sido posible.

Agradezco a mi esposa su apoyo incondicional durante la realización de esta tesis. Su aliento de fe, así como su impulso fueron determinantes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Subdirección de Intercambio Nacional por las facilidades otorgadas para llevar a cabo esta investigación.

Tengo igualmente una deuda con mis compañeros del Departamento de sistemas especialmente con la Actuaría Lidia de la Cruz F., por sus asesorías en el uso de la computadora. Gracias por haber facilitado mi labor.

A la Lic. Angeles Rull R. por su valiosa ayuda en los aspectos metodológicos.

Expreso mi más sincero reconocimiento al Mtro. José Juan Sánchez González, su interés mostrado por este trabajo, así como su asesoría brindada dejan constancia de su compromiso académico.

Evidentemente, ninguna de estas personas ni la propia institución mencionada tienen responsabilidad de lo que aquí se ha escrito y mucho menos de los errores y desaciertos que seguramente contiene un trabajo de esta naturaleza. Espero por el contrario que en algo sirvan estas líneas para apreciar un tema como el que se trata.

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 vio 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

Es así como la teoría keynesiana se consolida. El uso del gasto público en 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 representaron las modalidades de este intervencionismo estatal.

Sin embargo, este tipo de intervenciones, mostraría años más tarde, ineficiencias y entraría en crisis, gestando una serie de contradicciones que, paulatinamente, fueron creciendo evidenciando la debilidad y contradicciones del capitalismo contemporáneo.

Para la década de los sesenta y setenta ya existía una crisis económica estructural que desembocaría de manera estrepitosa durante los años ochenta, en una crisis aún más grave y profunda, ya que combinó inflación con recesión (mejor conocida como estancflación).

El Estado de Bienestar fue incapaz de diagnosticar y resolver una crisis generalizada que puso en evidencia 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 no solamente es una doctrina restringida al campo de la economía, sino también es 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 de regirse por las libres fuerzas del mercado, relegando al Estado a su mínima expresión, 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 Benefactor. 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 más allá de lo que tradicionalmente se ha entendido por mercado, buscando con esto, 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 ochenta, donde la crisis fiscal del Estado, junto con la problemática de la deuda externa, de crecimiento y diversificación del gasto público y la "estancación" (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 fue 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, esto se observó sobre todo en la pasada administración donde se implementó una Reforma del Estado que propició el desmantelamiento del mismo, así como una reestructuración de las instituciones de bienestar social.

En este sentido el objetivo de esta investigación, es analizar y argumentar la importancia de la regulación y la desregulación como procesos fundamentales, que deben ser considerados para llevar a cabo la privatización de las empresas públicas.

En el capítulo I "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 técnico-administrativos 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, destacando sus avances y resultados.

En el capítulo II "La privatización en México 1983-1991" se analiza el proceso de privatización en México, así como sus etapas más importantes con el objeto de conocer y analizar los resultados alcanzados.

En el capítulo III "La privatización como estrategia neoliberal de retracción estatal" se identifican cuatro procesos históricos resultado de la privatización y que conforman parte del nuevo papel histórico del Estado Mexicano.

Por último en el capítulo IV "La regulación y la desregulación como procesos fundamentales en la privatización de las empresas", se estudia a la regulación y a la desregulación en su concepción teórica así como sus ventajas, aportaciones o limitaciones, que posteriormente puedan incidir en el proceso de privatización de las empresas públicas.

CAPITULO I

LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION

1. LA PRIVATIZACION Y CATEGORIAS CONEXAS

El concepto de privatización encierra una variedad de significados y su relación con otros conceptos hace aún 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. En este contexto definiremos la privatización de otras categorías tales como: desincorporación, liberalización, desregulación, desreglamentación y redimensionamiento analizando a su vez su contenido teórico.

1.1 CONCEPTO DE PRIVATIZACION

A la privatización se le puede conceptualizar en forma muy 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 particulares."¹

¹ Hank H. Steve. (Coord.) Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1989, p.16.

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 conceptualizar 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."²

1.2 DESINCORPORACION

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar 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."³

Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, por medio de la liquidación o por arrendamiento (contrato).

En realidad, la contratación de empresas públicas es la forma de privatización definida

2 Guerrero Omar, *Privatización de la Administración pública*. Revista internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, INAP volumen 57, No 1 p. 221.

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

como la "American Way" de la privatización.⁴

1.3 LIBERALIZACION

La liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron ajenas a la 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.⁵ Así, la privatización provocó la supresión de monopolios -público y privado- relativos a transportes, energéticos y servicios públicos.

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

La liberalización permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de productos 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.

4 Guerrero Omar . op. cit. p. 227.

5 Ibid. p. 227.

1.4 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".⁶

Esta concepción se enmarca dentro del liberalismo económico, ya que se requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo.

Desreglamentar, también 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.⁷

La desregulación aduce fórmulas diversas a la anterior: desregulación es "una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación".⁸ Sin embargo, ambos conceptos comparten el 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.

6 Ruiz Dueñas Jorge, *Empresa pública: elementos para un examen comparado*, México, F.C.E, 1988, págs. 352-355.

7 Guerrero Omar. *op. cit.* págs. 228-229.

8 Walravens A. *La privatización: formas y alternativas*. Empresas Públicas México, CIDE, 1986 Vol. 2 No. 1, págs. 79-101.

1.5 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 de privatización.

En este país es una política aceptada la referida a delegar, no sólo ciertas actividades gubernamentales, sino servicios públicos completos que tradicionalmente desempeña el gobierno.

1.6 REDIMENSIONAMIENTO

La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con "gigantismo estatal" equivocadamente. Sin embargo, no es así: el redimensionamiento, es también una categoría que se refiere a los programas gubernamentales de modernización de la industria⁹.

La redimensión parece significar reducción, pero no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento.

⁹ *Ibid.* p. 229.

En ese sentido, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar la rectoría económica.

En síntesis, el término privatización es definido en un campo diferenciado dentro del balance, entre el sector público y el sector privado. Existen tres connotaciones de privatización al respecto.¹⁰

La primera noción es el uso de la privatización, referido al cambio de propiedad de una empresa (a 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.

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, donde el gobierno retracta su actividad o responsabilidad.

¹⁰ Cook Paul y Kurkpatrick Colin. Privatization in less developed countries. Great Britain, Wheatsheaf Books, 1988 págs. 3-33.

2. LA REVOLUCION SILENCIOSA: LA PRIVATIZACION

Antes de proceder a analizar el proceso de privatización, sus etapas y características, es menester conocer las bases mediante las cuales la privatización se convirtió en una revolución silenciosa, independientemente del sistema económico y social de los países.

El tema de la privatización se ha universalizado a partir de la década de los ochenta, sin embargo, es posible que durante la presente década se seguirá llevando a cabo como estrategia de retracción estatal. Tanto en los países desarrollados donde se inició, como en los países subdesarrollados donde también se ha implementado. Incluso el "bloque socialista" recurrirá a la privatización, como vía para su inserción en las economías de mercado aunque ello sea gradualmente y varíe de nación a nación.

A la privatización se le ha llamado la "revolución silenciosa" o la "oleada del futuro", por los alcances que ha tenido y por las consecuencias que ha generado para la transición del papel del Estado contemporáneo. Es decir, la polémica de la privatización desde distintas formas y condiciones centra su debate en el Estado. Su tamaño (redimensionamiento), su administración de los recursos vía empresas públicas, su papel como motor de desarrollo e incluso su "governabilidad"¹¹.

11 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 maestría en Administración Pública. UNAM, FCPyS, 1992

El desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones económicas internacionales produjeron formas económicas distintas a las libres fuerzas del mercado, tales como el monopolio y el oligopolio.

Las grandes corporaciones trasnacionales obligaron al propio mercado y a sus propios agentes económicos a atestiguar la necesidad de una mayor regulación e intervención estatal. Y no sólo por fines económicos, sino también de redistribución de la riqueza generada.

La gran depresión del 29 y su repercusión a nivel internacional permitieron la consolidación de la teoría keynesiana y el nuevo papel del Estado de Bienestar (Welfare State).

El uso del gasto público, el pleno empleo, el bienestar social y la intervención directa del Estado fueron concebidos como políticas de gobierno para salir de la crisis. En Europa la Social Democracia, en Estado Unidos el New Deal (nuevo trato) y en América Latina el populismo: en México (cardenismo) en Argentina (peronismo) y en Brasil (getulismo) son las más importantes representantes de esta corriente sentando las bases del Estado de Bienestar.

Así, mediante las nacionalizaciones (en México el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles entre otras), la creación de empresas públicas para desarrollar e incentivar

nuevas actividades administrativas, así como el rescate de empresas privadas en "quiebra" para asegurar la planta de empleo, la intervención del Estado se fortaleció de Estado de Bienestar a Estado empresario.

El Estado empresario se constituyó en el eje central de desarrollo económico y social, sobre todo en los países subdesarrollados. Con su participación en la actividad industrial, desarrollando y creando nuevos polos de desarrollo, apoyando mediante subsidios, recursos y concesiones a la pequeña y mediana industria.

El crecimiento de dichos países alcanzó altas tasas del PIB, mayor empleo, alto número de prestaciones y creación de instituciones de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.).

En América Latina por ejemplo, el Estado de bienestar y la actividad empresarial (industrial) se convirtieron en punta de lanza del desarrollo nacional de esos países. Permitieron cierta estabilidad y crecimiento económico, garantizando a sectores urbanos un nivel de vida moderado, no así a las capas rurales que permanecieron marginadas de este progreso. Las escuelas cepalinas y estructuralistas reflejan en sus propuestas económico-sociales la presencia de un Estado de Bienestar afirmando que éste, contribuiría a pasar de un país subdesarrollado a desarrollado con su intervención. Entonces el mercado era visto como producto de la actividad gubernamental y se cuestionaba que aquel pudiera por sí mismo generar y distribuir la riqueza regional.

Sin embargo, en la década de los setenta ya se vislumbraba que el patrón de acumulación de capital y las tensiones mundiales cambiarían el papel del Estado.

En la década de los ochenta la crisis fiscal del Estado junto con la crisis de la deuda externa, el crecimiento y diversificación del gasto público y la "estancflación" (estancamiento con inflación) afectó directamente la intervención del Estado: esta era la coyuntura económica. Por lo que se refiere a la coyuntura política, el centro del debate se orientó fundamentalmente a la llamada "ingobernabilidad", cuestionando el alto número de funciones y actividades estatales, proponiendo que por ello no se atendían las demandas de la sociedad civil. Un Estado modesto podría, según Michael Croizer con mínimas funciones atender un mayor número de demandas. La coyuntura administrativa arremetía contra el "tamaño del Estado" y el gran aparato de empresas públicas, afirmando que este era un mal administrador y por tanto ineficiente, burocrático y corrupto. La alternativa era redimensionar al Estado y privatizar sus empresas estatales.

En suma, estas tres coyunturas son las condiciones objetivas para universalizar a la privatización como estrategia neoliberal de la retracción del Estado.

En este contexto la privatización se viene a convertir en un instrumento de redefinición del papel del Estado.

2.1 LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION

"La privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo el mundo".¹² Más de 50 países participan en alguna medida en este proceso a una velocidad y transformación global. Desde 1981 esta tendencia se ha acelerado incluyendo gobiernos de las todas ideologías, en todos los estados de desarrollo. Países como Gran Bretaña, Japón, Italia, Turquía, Brasil, Bangladesh, Jamaica, Ghana, entre otras muchas naciones, han hecho de la privatización una estrategia de retracción estatal.

Para analizar la revolución de la privatización enumeraremos algunos resultados inmediatos:

Gran Bretaña tomó la delantera en esta revolución, transfiriendo casi una tercera parte de su fuerza de trabajo nacionalizada -600,000 empleos- al sector privado mediante la privatización de empresas públicas. Obtuvo por este proceso más de 26,000 millones de dólares y redujo la participación del Estado en el PIB del 10% al 6%. Destacan en este caso, la privatización de la National Freight Consortium, la British Telecom y la British Gas Corporation.¹³

12 Fitzgerald Randall. "La revolución de la privatización" En *Perspectivas Económicas*, Washington D.C., 1989/2 págs. 35-40.

13 *Ibid.*, p. 35.

En Francia, en agosto de 1986, fue autorizada la desnacionalización de 65 compañías de propiedad estatal y grupos bancarios a lo largo de un período de cinco años para reunir 50,000 millones de dólares.

El gobierno socialista de España vendió más de 200 empresas de su consorcio. En Italia y la República Federal de Alemania, el impulso a la privatización fue generado, en parte, por el uso indebido de los fondos públicos por funcionarios locales y nacionales y por la ineficiencia de la burocracia gubernamental.

La venta de la Nippon Telegraph and Telephone (NTT), produjo al gobierno japonés más de 13.000 millones de dólares en 1986, tras la venta inicial de una octava parte de las acciones de la NTT.

El gobierno de Brasil, vendió una docena de empresas públicas, en 1985 e hizo una lista de otras 77 que habrían de privatizarse para reducir el costo de los subsidios.

Bangladesh ha estado reduciendo cada vez más el sector público, ya que desde 1975 el país ha privatizado más de 600 compañías estatales.

Por último México, -el cual analizaré más adelante- tenía en 1982 1,115 empresas públicas. durante el periodo de 1982 a 1991 se privatizaron 1063 y se encontraban en proceso de privatización 20 más, para quedar bajo el control estatal 32 entidades

paraestatales.

2.2 PRIVATIZACION: UN ENFOQUE PRAGMATICO

Además de ser considerada como una revolución silenciosa, también se le denomina "la oleada del futuro" a la privatización. Por ello, de acuerdo a la región del mundo en que se ha producido, el impulso a la privatización ha tomado diferentes formas.¹⁴

En los países industrializados, la privatización se ha llevado a cabo generalmente a través de la desincorporación de actividades económicas del gobierno, es decir, la privatización de la propiedad por medio de la venta y por tanto, la venta de acciones al público.

En los países socialistas, el fenómeno se ha producido por medio de la "individualización" de la actividad económica, permitiendo que los individuos sean propietarios de ciertas formas de actividad económica, ya que no existe capital ni mercado de dinero.

Por lo que respecta a la privatización en los países en desarrollo ha existido una combinación de enfoques que la diferencia ampliamente de la de los países desarrollados.

14 Berg Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático". *Perspectivas Económicas*. Washington, D.C., 1987/4, págs. 6-11.

FALLA DE ORIGEN

Por tanto, existen factores subyacentes entre la privatización de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, como son los tres siguientes:

- 1) **En los países industrializados, la privatización es vista como una medida de mayor incidencia de las empresas en el mercado, mientras que en los países en desarrollo la privatización se efectúa para deshacerse de una empresa "perdedora" que continúa consumiendo el presupuesto y los recursos estatales.**
- 2) **En los países desarrollados, una vez tomada la decisión política de privatizar, el problema se encuentra en localizar compradores o las fuentes de inversión a utilizarse. En los países del tercer mundo, la pregunta crucial no es en que forma habrá de realizarse la privatización, sino quien o quienes comprarán la empresa, ya que los mercados de capital son insuficientes e inmaduros, por lo que el número de compradores es reducido.**
- 3) **En los países industrializados el ambiente económico para la empresa recién privatizada le es favorable y propicio para su desarrollo, mientras que en los países en desarrollo la situación se torna más difícil, por el mercado y el grado de competencia que existe en estos países.**

2.3 LA TECNICA DE LA PRIVATIZACION

Para Rufus Waters, el avance de la tecnología esta apresurando la transición hacia la privatización.¹⁵ Por ello, el país que niega a sus ciudadanos el acceso a la nueva tecnología de las comunicaciones debe pagar un alto precio: la pérdida de una generación de empresarios y la seguridad de que en el futuro tendrá que depender de las innovaciones extranjeras.

Así, el fundamento del éxito de la privatización reside en reconocer que la estructura de propiedad dentro de la sociedad (no de la propiedad estatal) determina la pauta de los incentivos, "la propiedad privada ofrece estímulos para que la gente cree riqueza y no sólo redistribuya la que ya existe".¹⁶

La técnica de la privatización se lleva a cabo mediante un conjunto de etapas que a continuación se describen.

En principio, la presión inmediata en favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial o de otra agencia del exterior, que pugna porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales, dicha

15 Rufus Water Alan. "La técnica de la privatización". *Perspectivas Económicas*. Washington, 1987/5 págs. 58-59.

16 *Ibid.* p. 60.

presión puede provenir también de grupos del interior del país, que solicitan mayor participación en la actividad económica.

Una vez que se decide privatizar una entidad estatal, la decisión consiste en si ésta habrá de permanecer en su situación "vigente" o si se deberán descontar sus pasivos, se liquidarán sus activos y se le permitirá resurgir como un organismo del sector privado.

Otra parte de la técnica de la privatización es el costo que debe pagar un gobierno por disolver una entidad estatal (en el caso que se desee esta vía), les puede parecer escandalosamente alto, a quienes nunca han examinado las demás opciones a través del mercado. Asimismo debe considerarse que será necesario hacer negociaciones cuidadosas en torno de las gratificaciones que el personal espere como consecuencia natural de trabajar en una empresa privada. De lo contrario, podría surgir una renuncia de los empleados a la privatización.

En el momento, en que la entidad se haya privatizado, es necesaria una reestructuración financiera para que ésta funcione bien en el mercado, para lo cual el Estado debe apoyar con políticas flexibles y adecuadas. Asimismo nuevamente la desregulación debe favorecer el funcionamiento de la nueva empresa privatizada.

Otro aspecto adicional en la técnica de la privatización es la elaboración del plan - estrategia para una nueva empresa que requiere la recopilación y el análisis de datos

e información.

Así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia. "¿Puede producir el sector privado competitivo un bien necesario a menor costo para la sociedad que el sector estatal? Si la respuesta es afirmativa, entonces la privatización debe de llevarse a cabo".¹⁷

Hemos analizado el aspecto teórico de la privatización, pasemos a enumerar los aspectos prácticos del mismo.

3. 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.¹⁸ Así los gobiernos tienen que tomar en cuenta: el precio mínimo de venta, el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización, la naturaleza de los mercados donde la empresa pública opera (competitividad, monopolio 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

17 Ibid. p. 60.

18 Valenzuela del Río Alejandro. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales)

FAALLA DE ORIGEN

regular las actividades de las entidades, el impacto que pueda tener la venta de las empresas en su medio ambiente, tanto externo (clientes, proveedores, socios y competidores) como interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad etc.). Existen un sinnúmero de factores y razones que empujan a los gobiernos para llevar a cabo la privatización de una empresa pública. Señalaremos las más importantes y significativas de los motivos para privatizar.

3.1 FACTORES INTERNOS QUE PROVOCAN LA PRIVATIZACION

Podemos señalar tres factores que los gobiernos consideran para iniciar un proceso de privatización.¹⁹

Factor de política de privatización continua. Ya que los gobiernos nunca buscan lograr una estatización integral de la nación y desde un comienzo buscan consolidar una economía mixta, para lo cual designa 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 cumplan dicho papel deberán transferirse al sector privado se anticipa desde comienzo.

Factor interno de privatización inducida de las demandas. En gran medida se debe a la

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

contracción interna en la dinámica del capitalismo a partir de la década de los 70, mediante el cual resurge en el sector privado una mayor participación, mayor capacidad de inversiones y oportunidades de comercialización.²⁰

El tercer factor puede denominarse la privatización desesperada, en la que el Estado lleva a privatizar o liquidar sus ingresos en estas. Ello es así porque algunas empresas fueron "rescatadas" por el gobierno y contaban con una alta carga de subsidios 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 no populares (aumento de precios, despido de personal, etc.), y por tanto, se pueda recurrir a ella porque puede ser aceptable o conveniente.²¹

Adicionalmente, se pueden identificar tres motivos internos por los que los gobiernos

20 *Ibid.* p. 265.

21 *Ibid.* p. 266.

privatizan:

Primero, aunque el sector público busca hacer más eficiente a las empresas públicas a través de programas de reestructuración, los resultados, frecuentemente, no son satisfactorios debido a la falta de flexibilidad, control y creatividad de las instituciones encargadas de implementar los cambios.

Segundo, los continuos y crecientes déficit de un buen número de empresas públicas en cada país, hacen posible que los gobiernos las subsidien permanentemente, optándose por venderlas selectivamente al sector privado.

Tercero, los gobiernos pueden privatizar aquella parte de su aparato industrial que no consideren estratégico, de tal forma que se pueda dedicar a actividades productivas para garantizar un desarrollo más balanceado de sus respectivas economías.²²

En síntesis, los programas de privatización obedecen a una reconsideración del difícil papel que desempeña el Estado como productor de bienes y servicios, así como de regular dichas actividades para propiciar su retracción en su ámbito estatal.

22 Valenzuela del Río Alejandro. *op. cit.* p. 4.

3.2 FACTORES EXTERNOS QUE PROVOCAN LA PRIVATIZACION

En cuanto a los factores externos que inciden en la privatización, se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales.²³

Un factor externo y determinante es la relación existente 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 (transporte, planes de riego, sistemas de comunicación y suministros 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 mediana empresa, con miras a la promoción del empleo y de la mejor distribución de los ingresos.

23 Boneo Horacio. "Privatización: Ideología y praxis". Antología editada por H. Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985 págs. 21-60.

FALLA DE ORIGEN

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

Tanto los factores internos y 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 la privatización.

3.3 PRESIONES A FAVOR DE LA PRIVATIZACION

Así como existen factores que empujan a la privatización, también se identifican cuatro tipos de presiones en favor de ésta²⁴.

Las presiones que favorecen la privatización son: la pragmática, la ideológica, la comercial y populista. El objetivo para los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia; para quienes ven la privatización desde un enfoque ideológico, es un gobierno más restringido, que desempeñe una función menor en comparación con las instituciones privadas; en tanto que para la comercial consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia

24 Sabas Erick. Privatización: la clave para un gobierno mejor. México, Gernika. 1989, págs. 19-30.

ellos; 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.

3.4 ¿QUE OFRECE LA PRIVATIZACION?

Para los defensores de la privatización existen, en ella, más beneficios, que desventajas.²⁵

Para contestar a esta pregunta se señalan los siguientes aspectos:

- La privatización aumenta la calidad de las mercancías y servicios disponibles en el mercado y lo mantiene sensible a las necesidades y demandas del consumidor.
- Permite que los gobiernos reduzcan su déficit fiscal, mediante la eliminación de costos subsidios que mantienen a flote a las paraestatales ineficientes.
- Mediante la distribución de recursos del mercado libre, la privatización crea a largo plazo más empleo y oportunidades.
- La privatización engendra economías competitivas y abiertas que facilitan más

25 Mc. Pherson Peter. "¿Qué ofrece la privatización?". Privatización y desarrollo, Steve H. Hanke (coord.). México, Trillas, 1989, págs. 26-29.

trabajos permanentes y salarios más altos.

En síntesis, la privatización puede ser el paso oportuno para liberar a las economías de los países en desarrollo del crecimiento lento o el estancamiento que ha plagado durante tanto tiempo.

Así, la privatización funciona porque se dirige al empresario, fomenta iniciativa individual y promueve políticas orientadas al mercado. Cada vez es más notorio, en los países en vías de desarrollo, que la privatización lleva al crecimiento de sus economías y a mayores oportunidades para amplios sectores de la población.

4. ASPECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS DE LA PRIVATIZACION

En este inciso analizaremos el aspecto económico-financiero de la privatización y los temas que le conciernen.

Aunque existe pragmatismo en los juicios que se emiten en torno a la privatización, su análisis permite establecer los alcances y limitaciones del tema de estudio.

4.1 PRIVATIZACIÓN Y EFICIENCIA

La transición de la propiedad pública a la privada puede acrecentar la eficiencia productiva en lo que se refiere a reducir costos de producción, aunque estos sean modestos. Podrán incrementarse las ganancias con la eficiencia, si ciertos monopolios públicos importantes se privatizan y si van acompañados de una reducción en su poder monopólico y quedan expuestos a la competencia. Asimismo, si se llevan políticas de liberación y desregulación que fomentan la competencia. La privatización puede acrecentar no sólo la eficiencia productiva, sino también la distributiva.²⁶

Para Richard Hemming, existe una ineficiencia natural en las empresas públicas y los argumentos son los siguientes:

La teoría de los derechos de propiedad señala que los gobiernos encaran dificultades para proporcionar incentivos a los gerentes del sector público y a vigilar su desempeño. Desde otra perspectiva, la teoría de la opción pública (public choice) afirma que sus gerentes pueden obtener mayores sueldos, poder y prestigio que sus homólogos del sector privado. Estas afirmaciones forman parte de la contrarrevolución política y sus efectos neoliberales, que por otra parte, son pragmáticos e imposibles de comprobar.

26 Hemming Richard y Mansoor Ali. Privatization and Public Enterprises. International Monetary Found. Washington, D.C. January, 1988. Ocasional paper No. 561. Existe un extracto en español en perspectivas económicas, 1987/1, págs.74-77.

FALLA DE ORIGEN

Las fuentes de ineficiencia de las empresas públicas son: éstas no corren el peligro de la bancarrota pues no están obligadas a observar la disciplina financiera que se impone en el sector público; las empresas públicas no alcanzan la eficiencia productiva porque tienen pocos incentivos que los obligan a responder a las demandas de los consumidores; la cantidad, la calidad u otras características de los bienes y servicios públicos no son las más apreciadas por los consumidores.²⁷

Por ello, los partidarios de la privatización tienden a asociarla también con el aumento de la competencia y el mejoramiento de la eficiencia productiva.

En ese sentido, para que una empresa pública sea eficiente debe situarse en la competencia nacional e internacional y si disfruta de una posición monopólica (las mayores ganancias de eficiencia pueden esperarse de la privatización de monopolios públicos y en particular, de los grandes monopolios). Asimismo, si la privatización va acompañado de políticas de liberalización para eliminar todas las restricciones del mercado.

Ya que las empresas públicas han utilizado políticas para satisfacer objetivos sociales y no de índole comercial, es conveniente persuadir a las entidades privatizadas que no sólo funcionen de acuerdo con criterios mercantiles, sino que también deben sacrificar

27 *Ibid.* p. 75.

algunos de sus objetivos más apremiantes. Tal parece que la privatización puede ser menos apropiada en los países subdesarrollados.

No obstante, la privatización debe ir acompañada de otras políticas (liberalización, desregulación, otras formas de privatización, etc.) para que pueda lograrse un mejoramiento significativo del desempeño de las empresas públicas y del sector productivo de la economía en su conjunto.

4.2 ¿COMO FINANCIAR LA PRIVATIZACION?

Una vez privatizada la empresa pública, se requiere de dos etapas de financiamiento para apoyar la transferencia de la propiedad y garantizar que la nueva empresa siga operando. Después de la privatización, ésta pasa de la categoría crediticia de riesgo soberano a la de riesgo comercial.²⁸

La entidad privatizada necesitará una combinación de capital a corto y a largo plazo para su modernización y para la compra de equipo y tecnología, además, requerirá de crédito a fin de pagar las operaciones cotidianas de la empresa.

Para los países industrializados, con mercados de capital viable y avanzado, donde la

28 Castillo Rosendo. "¿Cómo financiar la privatización?". Privatización y desarrollo, Steve H. Hanke. (Coord.). México, Trillas, 1989, págs. 119-125.

distribución e intercambio de acciones se realiza de manera uniforme y existen recursos suficientes, la privatización puede concretarse a través de la venta de acciones de la compañía en la bolsa de valores.

Por ejemplo, el gobierno británico vendió en la bolsa de valores a la British Telecom, British Gas y British Airway, esta vía estimuló el alza de los precios y proporcionaron capital adicional a las empresas.

En los países en vías de desarrollo, la falta de una tradición de inversión debida a una alta tasa de inflación y a su efecto negativo en la acumulación de ahorro nacional limitan la privatización por medio de los mercados existentes. Una vía, en estos mercados, es emitir bonos garantizados por los bienes de la empresa (SWAP).

Por otra parte, una opinión distinta señala que, a raíz de la privatización, la empresa debe renunciar a tener acceso al apoyo financiero directo del gobierno para quedar sujeta a la disciplina impuesta por el mercado del control corporativo.²⁹

29 Hemming Richard y Mansoor Ali. *op. cit.* p. 76.

5. OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACION

Hemos analizado a la privatización en su "deber ser" hasta el momento, sin embargo, es necesario revisar la privatización en su "ser", en lo que en la práctica y en la experiencia realmente es.

Tanto los obstáculos como las alternativas previas a la privatización no son analizados a fondo por los defensores de la privatización, por lo que su reflexión aporta elementos para la crítica y permite conocer en forma verdadera la naturaleza de este proceso de retracción estatal.

5.1 ARGUMENTOS NO IDEOLOGICOS PARA LA PRIVATIZACION

La mayor parte de la polémica en relación a la privatización de empresas públicas se plantea en términos ideológicos. Hay, sin embargo, cuatro argumentos en favor de la privatización que procederemos a analizar.³⁰

El primer argumento es que el Estado es inherentemente y por naturaleza un mal administrador y que la eficiencia podría lograrse transfiriendo las empresas públicas a

30 Boreo Horacio. "Privatización: Ideología y praxis" en la antología editada por H. Boreo, Privatización: del dicho al hecho, Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985 págs. 21-60.

manos privadas.

El segundo argumento se relaciona con los subsidios que deben ser transferidos a las empresas públicas y por ello han incrementado los déficit fiscales del Estado. El tercer argumento se refiere a la carga que significa la administración del sector público, introduciendo un creciente número de empresas públicas. El último argumento se refiere a la incidencia directa de las empresas en el déficit fiscal.

Analicemos estos argumentos, no en el plano teórico, sino en el contexto real en los que surge la privatización.

Por lo que se refiere al primer argumento, hay que recordar que la ineficiencia de la empresa no es un axioma: es más bien el resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados y, en consecuencia, pueden modificarse. No puede asegurarse, en sentido estricto, que la privatización necesariamente redundará en una mayor eficiencia.³¹

El segundo argumento -la incidencia de los aportes a las empresas públicas en el déficit fiscal- requiere de algunas calificaciones. Así, el déficit fiscal de las empresas públicas puede no deberse a la ineficiencia de su gestión, sino simplemente a la política de precios que les es impuesta por el gobierno central. Asimismo, los déficit de las

31 Ibid, p. 39.

empresas públicas suelen concentrarse en unas pocas empresas o relacionarse con inversiones de alta envergadura que no pueden ser complementadas y financiadas con ahorro interno o con los créditos disponibles.

El tercer argumento se refiere a las cargas que un grupo heterogéneo de empresas públicas introduce sobre la administración del Estado, tanto a nivel de las empresas como del gobierno central. Aunque el argumento tiene considerable peso en relación a la permanencia en el seno del Estado de numerosas empresas de pequeña y mediana dimensión. "Si bien puede discutirse que el Estado sea necesariamente un mal empresario, no hay muchas dudas de que es un mal tendero".³²

El último argumento -la inyección de capital adicional necesario por parte de los adquirentes privados- es similarmente válido. Sin embargo, los adquirentes de las empresas públicas no estarán en condiciones de efectuar nuevos aportes después de haber cubierto los requerimientos financieros de la adquisición, en particular, en los países en vías de desarrollo.

32 *Ibid.* p. 42.

5.2 PROBLEMAS Y OBSTACULOS DE LA PRIVATIZACION

Dentro de los obstáculos estrictamente técnicos en la privatización, uno de los peores parece ser la valuación de las acciones a venderse. 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 valor real 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 responsabilidad de funcionarios en lo particular, que pueden ser acusados de haber "regalado la empresa".³³

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

33 Ibid. p. 47.

Incluso en los países en vías de desarrollo no suele existir 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.

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 implica 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.³⁴

5.3 OBSTACULOS POLITICOS DE LA PRIVATIZACION

Uno de los obstáculos más frecuentes y decisivos son los relativos al aspecto político de la privatización, la lista de los opositores a la privatización en un país en desarrollo puede incluir: a la mayor parte de los intelectuales, a los círculos militares, a los sindicatos y a los burócratas que temen que su imperio termine, así el apoyo político interno para la privatización suele ser reducido.³⁵

34 *Ibid.* p. 50.

35 Berg Elliot. *op. cit.* p. 23.

La oposición a la privatización suele provenir del movimiento laboral de los empleados públicos, que la consideran una amenaza a sus empleos, que verán reducido su poder de control, y de ex-políticos y oficiales militares que forman parte de 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".³⁶

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 adecuadamente y políticamente la privatización, puede generar más problemas que aciertos.³⁷

5.4 OBSTACULOS JURIDICOS EN LA PRIVATIZACION

Es importante analizar la privatización en todas sus dimensiones; una de estas -pocas veces tratada- es la de mirar la privatización desde un punto de vista jurídico.

La privatización más que un fenómeno técnico, económico, social o político, es un

36 Fitzgerald Randall. "La revolución de la privatización" en *Perspectivas económicas*, Washington 1989, No. 2 págs. 35-40

37 Poole Robert. "Los obstáculos políticos a la privatización", en *Privatización y desarrollo*, Steve H. Hanke, (coord.), México, Trillas, 1989, págs. 41-52.

fenómeno fundamentalmente jurídico.³⁸

En realidad, los problemas jurídicos de la privatización no se han tratado sistemáticamente. Así, hay tantos problemas jurídicos como estrategias de privatización. El número de problemas se multiplica y su complejidad aumenta conforme se pase de un control local a un internacional.

Dentro de los obstáculos jurídicos, en torno a la privatización, se enumeran los siguientes:

- El derecho básico de privatizar.

Antes de que se pueda llevar a cabo la privatización, hay que establecer la autoridad fundamental del Estado. En el caso mexicano, se establecen las "áreas estratégicas" que corresponden al dominio directo de la nación y las "áreas prioritarias" que pueden ser objeto de privatizarse.

- Restricciones contractuales con prestamistas internacionales.

38 Thomas Peter. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". En *Privatización y Desarrollo*, op. cit. págs. 90-102.

El carácter condicional de la ayuda económica por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo o del Estado es siempre una consideración jurídica en la privatización.

- **La reducción de las disputas.**

Una de las necesidades críticas ante la privatización, en particular en la venta y contratación de servicios públicos, es la de convencer a los participantes extranjeros de que resuelvan equitativamente sus quejas legítimas.

- **Intereses laborales y de trabajo.**

La protección que recibe el trabajador del mundo, sea de un sindicato o no, es lo suficientemente fuerte para que sea siempre necesario revisar el estatuto jurídico de los empleados actuales y potenciales de un cuerpo afectado. "La fuerza de los empleados descontentos para impedir una acción de privatización es considerable".³⁹

Una de las razones principales de instrumentar la privatización es para eliminar los efectos de un monopolio gubernamental: es necesario dar los pasos para

³⁹ *Ibid.* p. 93.

impedir la evolución de monopolios privados. Esto resulta esencial; porque en la mayoría de los países las leyes no favorecen los monopolios o restricciones comerciales.

Consideraciones económicas.

Con frecuencia los estudios jurídicos se incluyen en las consideraciones económicas y financieras, esto es significativo especialmente cuando se trate de un proyecto de privatización internacional.

Así, el elemento jurídico es un aspecto fundamental para llevar a cabo la privatización.

5.5 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.⁴⁰ En principio distinguimos tres:

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

40 Boneo Horacio. op. cit. págs. 51-60.

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 que el costo social de su uso superaba largamente los beneficios obtenidos. Asimismo sus precios han sido usados como instrumento a la privatización o para la redistribución del ingreso, pero sin contribuir mayormente a uno u otro objetivo, deteriorando la situación económica-financiera de la empresa.

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 encaró la "producción periférica" en su momento. En otro caso, el resultado puede ser el de un monopolio bilateral entre la empresa pública y un proveedor privado.

Una tercera alternativa, que parece prometedora, es la privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado, tanto nacional como transnacionales. 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 imposible llevarlas a cabo exclusivamente por el sector público.

Una alternativa más radical es la propuesta por A. Walravens,⁴¹ 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 ésta independencia".⁴²

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 cual es la mejor forma para que los servicios y las empresas estatales cumplan con los requerimientos y controles estatales.

En este sentido, mencionaremos aspectos que señala la socialización de la organización gubernamental para poner en práctica este enfoque alternativo.

El primer lugar tenemos que el personal debe participar activamente en la elaboración de un inventario de problemas así como plantear sus posibles soluciones.

41 Walravens A. "La privatización: Formas y alternativas". En *Empresa Pública, México*, CIDE, 1986, Vol. 2. No. 1 págs. 79-104.

42 *Ibid.* p. 99.

La solución de los problemas financieros y organizacionales debe encaminarse en especial a examinar cuidadosamente al gobierno y la calidad de la administración. Al hacer frente a estos problemas, es posible sacar a la luz las estructuras administrativas deficientes y la mala organización operacional. Entre las soluciones objetivas para esta problemática estarían las de incluir ciertas actividades de un servicio aparte y reducir el número de niveles jerárquicos. En algunos casos, un enfoque orientado a los problemas podría haber conducido, en una etapa inicial, a cambios en la estructura administrativa.

Con objeto de prevenir dichos problemas en el futuro debe prestarse atención primordialmente al aumento en la capacidad del gobierno para reaccionar con flexibilidad al cambio, en lugar de simplemente instituir mecanismos de control.

Los aspectos arriba resumidos ya indican la dirección general para encontrar soluciones estructurales a los problemas de la organización gubernamental; la búsqueda de nuevas estructuras basadas en la descentralización y la democratización del poder, estas nuevas estructuras, ofrecen buenas perspectivas para la autogestión emprendida por empleados privados y servidores públicos. Los controles gubernamentales y los problemas relacionados en los campos de la motivación, trabajo, eficiencia y ausentismo, hacen que la autogestión constituya un desafío especial para el gobierno, de esta manera la autogestión es una alternativa mucho más prometedora frente a las filosofías administrativas "tradicionales"

En suma, el gobierno deberá considerar para que pueda actuar con eficiencia:

- a) Lograr una coherente solución de casos de empresas públicas, en los que es adecuada su intervención separando aquellas "desapariciones" necesarias e inevitables;
- b) desarrollar la capacidad de reacondicionar las empresas en crisis; c) estructurar mecanismos más efectivos para la venta de las empresas medianas y pequeñas en forma rápida y eficiente.

Es decir, un aparato de empresas públicas funcionando en forma más eficiente y más adecuada a las necesidades de la sociedad también requerirá un gobierno central diferente, ajustado a la nueva institución y reglas del juego.⁴³

6. LA PRIVATIZACION EN PAISES DESARROLLADOS

El tema de la privatización en los países desarrollados dentro de la literatura que nos ocupa es muy vasta y por ello mismo diversa.⁴⁴ Presentamos, en forma esquemática los

43 Bono Horacio. op. cit. p. 59.

44 Berg Elliot and Shirley Mary. *Divestiture in developing Countries*, Washington D.C., Work Bank, 1987; Bono Horacio. *Privatización del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985 págs. 293-333; Cook Paul y Kirk Patrick. *Privatization in less develop countries*, Wheatshof Books, Great Britain, 1988, págs. 68-90; Kameron Sheila y Kahn Alfred. *Privatization and Welfare State*, Princenton University Press, E.U. págs.157-179; Ruiz Duchas Jorge. *Empresa Pública. Elementos para un examen comparado*, México, F.C.E. y SEMIP., 1988, págs. 359-382; Valenzuela del Río Alejandro. *Proceso de privatización; Reflexiones y experiencias*, Banco de México, 1988, págs. 1-19; Hanke H. Steve. *Privatización y Desarrollo*, México, Trillas, 1991 págs.

aspectos más relevantes de cada país sin profundizar en las características de cada uno, ya que ello nos desviaría de nuestro objetivo de la investigación.

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 (hasta ese momento) con la venta mayoritaria de acciones de la 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 trasferencia de 500,000 empleos al sector privado.

Japón. El programa de privatización japonés contempla a las 3 empresas más importantes del sector industrial y de servicios, las que en 1986 empleaban en su conjunto a más de 800,000 empleados. Esta es la compañía nacional de telecomunicaciones (Nippon Telegraph and Telephone), la Compañía Ferroviaria Nacional (Japan National Railways) y el monopolio de producción y distribución de tabaco (Japan Tobacco).

República Federal Alemana. Con la llegada del canciller Kohl se lanzó un programa de privatización parcial que buscaba reducir la participación directa del Estado en 15 empresas de las 101 más importantes que posee. Así, en mayo de 1983 se puso a la venta el 13.7% del grupo VERBA, especializado en productos energéticos; ya en 1971, se había optado por poner a la venta una pequeña parte de Volkswagen, en términos preferenciales a los empleados de la empresa. Así pues, este programa de privatización parcial contemplo las ventas de empresas como Lufthansa (sector aéreo), V.I.A.G. (sector químico y aluminio) y Deutsche Pfandsiebsanstalt (sector bancario), en ningún caso el Estado dejará de poseer el 50% del capital

Francia. El proceso de privatización francés se puso en marcha al colocar en la venta a la empresa industrial Saint Gobain en noviembre de 1986. Para julio de 1987 ya se habían privatizado totalmente a 11 grupos industriales y financieros por un monto aproximado de 93.5 miles de millones de francos, implicando que 500,000 empleados dejarán el sector público para integrarse al privado. En esta forma se logró privatizar en un tiempo récord a más de una tercera parte de las empresas públicas que estaban programadas para privatizarse en el período 1986-1991

Italia. Hay iniciativas para contrarrestar las pérdidas anuales de miles de millones de dólares en las compañías IRI propiedad del Estado, que posee Alfa Romeo, mediante la subasta de divisiones IRI. Además, en junio de 1985 el gobierno italiano vendió en subasta la Sirti, una compañía de telecomunicaciones rentable que en ese entonces

ganaba más de 500 millones de dólares en menos de un año; el gobierno vendió 20% de las acciones de su compañía de aviación. Como Gran Bretaña, Italia ha abierto sus mercados financieros: consob, la bolsa de valores italiana, demanda que las compañías registradas vendan un mínimo del 25% de sus acciones al público como condición para recibir cotización en la bolsa de valores.

Canadá. Este país ha reducido las acciones del Estado en algunas de sus corporaciones y las han vendido al sector privado; el conglomerado Canadá Development Corporation es casi propiedad de particulares. En el último año las ventas del gobierno han incluido a la Canadair Limited (Empresa fabricante de aviones), algunas minas, dos compañías de desarrollo de transporte y una de aviación.

7. LA PRIVATIZACION EN PAISES SUBDESARROLLADOS

Aunque en forma breve, se analizaran los casos de América Latina, Asia y Africa en materia de privatización.⁴⁵

45 Torres Marcela, Ortiz Edgar y Loreto Ana., *La privatización en los países en vías de desarrollo*, mimeo; Cowan L. Gray, "Panorama General de la Privatización". En *Privatización y desarrollo*. Hanke Steve, México Trillas, 1989, págs. 18-25; Waterbory John. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía" y Ross Schneider Ben, "La política de la privatización en Brasil y México". En *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP, 1989 págs. 131-150.

En América Latina los procesos de privatización que más sobresalen son los de los países de Chile, Argentina, Brasil y México.

En Chile, el gobierno militar siempre abogó por la privatización; hace unos diez años se llevó a cabo la venta de las empresas estatales privatizándose entre otras cosas el sistema de educación pública, esto arrojó resultados positivos y negativos; muchas empresas quebraron y el gobierno tuvo que rescatarlas fortaleciendo con esto al sector privado.

En Argentina, de 1976 a 1986 fueron liquidadas 120 empresas administradas por el Estado y se vendieron participaciones accionarias en 212 empresas. Sin embargo, todas esas empresas eran relativamente pequeñas. Aún más, hacia 1985 todavía había 168 casos de participación minoritaria del Estado, a través del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. Se puede adelantar la privatización de Aerolíneas Argentinas, un canal de Televisión de Buenos Aires y la Compañía de Telecomunicaciones ENTEL.

En Brasil, en 1983 se vendieron 14 empresas estatales, se liquidaron 50, se fusionaron 3 y 4 fueron transferidas a los gobiernos locales y estatales. En 1985 se añade al planteamiento anterior la venta de acciones de grandes corporaciones nacionales, pero reteniendo el control de las mismas.

Este es el caso de Petrobras, se vendieron 5 millones de acciones equivalentes al 20% del patrimonio. Finalmente, en marzo de 1988 se expidió el decreto en que se permite la participación del capital extranjero a las empresas de energía eléctrica y de infraestructura básica.

En México, se han privatizado de diciembre de 1982 a abril de 1991, 1063 empresas públicas.

Por último, Honduras, Belice y Jamaica han emprendido notablemente programas de privatización en los últimos años. Aplicaron diversos programas de ventas de empresas estatales y arreglos de contratación en una amplia gama de sectores industriales y de servicios.

En Asia, los países de Malasia, Tailandia, Bangladesh, Turquía e India, son ejemplos de privatización en gran escala.

Malasia se ha interesado por la privatización, siguiendo los ejemplos de Singapur y Honk Kong.

El gobierno vendió una participación minoritaria de Malaysian Airlines System para después vender el control mayoritario en 1988.

Después de restaurar la flota de la Malaysian Internacional Shipping Company, el gobierno la privatizó parcialmente a fines de 1986, y vendió las instalaciones del puerto Klang al sector privado. Un proyecto más ambicioso es la propuesta del sistema nacional de telecomunicaciones, conforme al ejemplo Británico.

Tailandia planea privatizar su sistema de telecomunicaciones y sus sistemas ferroviarios y de transporte municipal, pero aún esta por concretarse. El gobierno ha decidido limitar su participación en el sector petrolero; está en consideración elaborar un plan de privatización

Bangladesh ha dado un importante paso al regresar al sector privado los monopolios de yute que se nacionalizaron hace 10 años. El gobierno ha vendido más de 400 empresas del sector público, como periódicos, una flota de pesca, plantas de procesamiento de alimentos, productos químicos y el 8% de la corporación estatal de ingeniería y acero. Además, vendió cuatro de los seis bancos comerciales nacionalizados.

En Turquía se han vendido 50 empresas importantes, entre las que se incluyen la línea Aérea de Turquía, así como su Presa Hidroeléctrica (la cuarta más grande del mundo).

En la India, el proceso de privatización tiene otros matices. Entre estas medidas destacan algunas de desregulación y liberalización de mercado, ha relajado los controles monopólicos, disminuido las restricciones a las importaciones y fortalecido el control de

la empresa estatal.

Por lo que respecta al Africa, algunos casos como el de Togo y Ghana son importantes mencionar. En Africa occidental, Togo ha dado los pasos más firmes hacia la privatización. Bajo la dirección del ministro de empresas públicas, se han puesto a la venta las 58 dependencias del sector público. Entre ellas, se vendió el primero de la compañía estatal de acero; y luego una empresa privada estadounidense rentó la unidad estatal de refinamiento y almacenaje de petróleo.

Por último, en Ghana una Comisión Especial analiza la viabilidad de algunas alternativas de privatización, tomando como referencia un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la empresa pública en Ghana.

CAPITULO II**LA PRIVATIZACION EN MEXICO (1983-1991)**

Una vez analizada la privatización como concepto, las condiciones objetivas que le dan surgimiento a nivel mundial así como su proceso para llevarse a cabo, es posible abordar las características del proceso de privatización en México.

8. ANTECEDENTES DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

Algunos antecedentes oficiales de la privatización en México se dan durante la campaña de Miguel de la Madrid donde se realizan estudios y trabajos relacionados con la problemática de las empresas públicas, para lo cual se forma la Comisión de Empresa Pública. Posteriormente, las conclusiones a las que llegó la Comisión fueron ampliadas y enriquecidas de manera substancial a través del Foro de Consulta Popular de la Empresa Pública que buscó revisar el papel de estas, analizar sus sistemas de administración interna, su estrategia general de gobierno y sus perspectivas en el desarrollo nacional.⁴⁶ Las conclusiones obtenidas en este foro se incorporaron al Plan

46 Pichardo Pagaza Ignacio. "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México)". Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988 p.5

nacional de Desarrollo 1983-1988.

Sin embargo Ben Ross S.⁴⁷ señala que la privatización no era parte central del plan económico inicial de Miguel de la Madrid, aunque su gobierno adoptó un programa modesto en el año de 1983. La privatización (que incluye liquidación, fusión, transferencia y venta) se inicio lentamente, pero después de 1985 se aceleró el proceso. Sólo se desincorporaron 23 empresas en 1983-1984. En febrero de 1985, Miguel de la Madrid anunció un nuevo paquete de medidas económicas; incluía un programa de privatización que ponía a 236 entidades gubernamentales por privatizar.

En este sentido, la privatización en México sirvió para propiciar un clima adecuado de inversión al capital privado, aunque éste no participaría en definir que empresas podrían privatizarse.

Por otro lado cabe señalar que durante este proceso existían conflictos sindicales en algunas empresas públicas, en los cuales el gobierno de de la Madrid utilizó a la privatización para resolver las disputas laborales de difícil situación. Las controvertidas privatizaciones (liquidaciones) de Fundidora Monterrey y Aeroméxico significaron la pérdida del empleo de más de 20 mil trabajadores.

47 Ross Schneider Ben, "La política de privatización en Brasil y México variaciones sobre un tema estatista". Foro Internacional, México, Vol. XXXI, Julio-Septiembre 1990, No.1.

Así mismo, como lo señaló Jesús Silva Herzog entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público (1982-1986) que los motivos para llevar a cabo la privatización variaron a lo largo del sexenio, es decir durante los primeros años, el objetivo principal fue restaurar la confianza empresarial y la inversión privada. Después de la crisis fiscal de 1985 el interés se desvió hacia la reducción del déficit y del caos administrativo. En 1988 la atención se centro en las elecciones y en derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), cuya plataforma electoral durante años había sido en favor del mercado y de la libre empresas. Después de las elecciones, el motivo para continuar con la privatización es el de consolidar un Estado de corte Neoliberal. Por tanto, la privatización en México no fue producto exclusivamente de factores económicos, sino también políticos.

Ante esta breve introducción sobre la privatización en México, analizaremos la formación del sector paraestatal mexicano. El crecimiento de las empresas públicas se conformó de la siguiente manera: de 1930 a 1940 se tenían 57, de 1950 a 1960 se contaba con 209, de 1970 a 1976 ya había 849 y en 1982 el universo de empresas paraestatales es de 1,115. Esto significa, que un poco más del 23% de las empresas que se crearon o se incorporaron al sector público paraestatal se llevó a cabo antes de los 70, mientras que el 77% de las empresas lo hicieron en los sexenios de Echeverría y López Portillo.⁴⁸

48 Gazca Zamora José, "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988". en *Momento Económico*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, octubre-noviembre de 1988, No. 41-42. págs. 22-25.

Así, en diciembre de 1982 -cuando Miguel de la Madrid asume el poder- el sector público paraestatal estaba conformado por 1,115 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 704 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 233 fideicomisos públicos.⁴⁹

A continuación se analiza la privatización en México en tres aspectos: el proceso, las etapas y los resultados del proceso de privatización.

8.1 EL PROCESO DE PRIVATIZACION

Cabe señalar, que la privatización como estrategia neoliberal para la retracción estatal, es analizada en su ámbito administrativo, ya que en lo político y social requerirá de un análisis aparte.

El marco jurídico de la privatización sienta sus bases, con el envío de la iniciativa de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 al H. Congreso de la Unión que incluye reformas y adiciones a los artículos: 25, que contempla la rectoría del Estado; 26, que establece el sistema de planeación democrática y 28, que redefine las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, los "Acuerdos de Empresa Pública" publicados en el

49 Pichardo Pagaza Ignacio. op. cit. p. 12.

Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de mayo de 1983 y por supuesto, la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. No obstante, que estos dos últimos instrumentos no necesariamente tienen incidencia en la privatización, pero son fundamentales en la ordenación del sector paraestatal.⁵⁰

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 las que participaría el Estado.

Así, de acuerdo al artículo 28 constitucional las áreas estratégicas que son exclusivas del Estado son: la acuñación de monedas, 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 hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles.

En estas áreas el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control de los organismos que realicen actividades de esta clase.

Por su parte, las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado, corresponde a aquellas que, sin ser fundamentales para el

50 "Reestructuración del sector paraestatal", Cuadernos de Renovación Nacional, F.C.E., México, 1988

desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demanda el interés público.

Por otra parte, los criterios que orientan la privatización de las empresas públicas se refieren a aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales.⁵¹

Tomando en consideración lo anterior existen cinco formas de privatización en México, las cuales se describen de la forma siguiente:

Liquidación o Extinción. Se liquidan o se extinguen aquellas cuyas actividades se duplican: las que han alcanzado los propósitos para las cuales fueron creadas; las que no cumplen con sus fines u objetivos sociales y las que enfrentan una difícil situación financiera y técnica

Fusión. Se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificando los procesos de producción, optimizar el desempleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos.

Transferencia. La transferencia de las entidades sometidas al proceso, se hace a los Gobiernos de los Estados y tiene como propósito fundamental contribuir al

51 Pichardo Pngaza Ignacio, op. cit. págs. 12-13.

fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional.

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

Venta. Finalmente, se someten a procesos de venta aquellas entidades en las que, por no tener el carácter de estratégicas o prioritarias, la presencia estatal no se justifica.

Las dependencias que llevan a cabo la privatización son las siguientes:

- 1) **Secretaría de Programación y Presupuesto (fusionada ahora con SHyCP).**
- 2) **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 3) **Secretaría de la Contraloría General de la República.**
- 4) **Los Coordinadores de Sector.**
- 5) **La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.**

El proceso de privatización en la actualidad⁵², se lleva a cabo en doce etapas que son las siguientes:

1) Propuesta de la Dependencia Coordinadora

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

2) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento

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

52 Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", SHCP, 1991. págs. 6-7

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 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, diseña el esquema de venta.

* La Secretaría de Programación y Presupuesto se fusiono a la SHyCP durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari

5) Lineamientos de venta

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

6) Perfil y prospecto de venta

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

7) Evaluación técnico-financiero

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.

8) Recepción y evaluación de las ofertas

De acuerdo a las bases de venta, el banco agente recibe las ofertas de compra en sobre cerrado. Este acto se realiza con la mayor transparencia, en presencia de un Notario Público, de representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría 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 ventas 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 compras se coloquen por abajo del valor mínimo de referencia o, que presentara sólo una oferta, se expone 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 ventas

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 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).

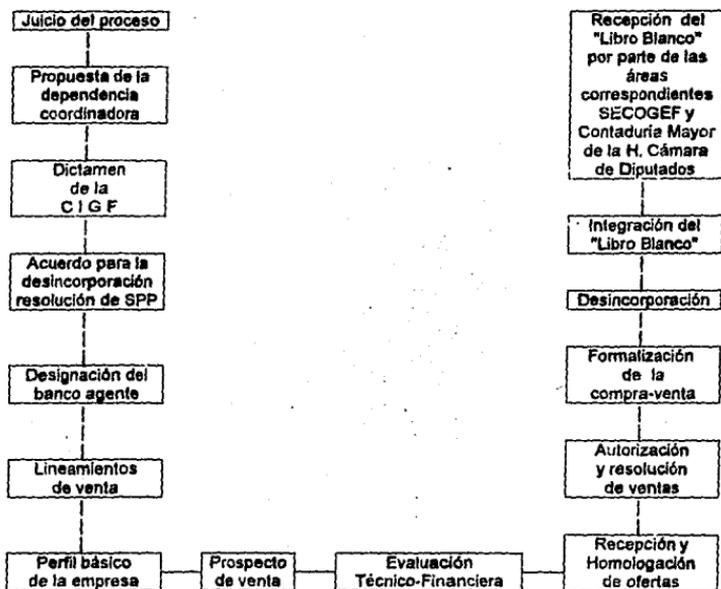
12) Integración del "libro blanco"

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).

De esta manera, la privatización se convierte en un instrumento técnico-administrativo para la retracción estatal.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales por la vía de la venta



Gráfica 1

8.2 ETAPAS DE LA PRIVATIZACION

La privatización en México se ha llevado a cabo cuando menos en cuatro etapas, las cuales se dividieron entre los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari .

8.3 PRIMERA ETAPA: DICIEMBRE DE 1982 A ENERO DE 1985

La privatización de la Administración de Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que planeaba entre otras políticas, 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 diversos procesos de privatización.⁵³

8.4 SEGUNDA ETAPA: FEBRERO DE 1985 A NOVIEMBRE DE 1987

Se inicia 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

53 "Reestructuración del sector paraestatal", op. cit. págs. 74-89.

1983-1988, acuerda intensificar el proceso de privatización de empresas públicas.

Cabe señalar que en el curso de esta etapa, en agosto de 1985, el Gabinete Económico acordó que la SHCP, por conducto de la entonces Subsecretaría de la Banca Nacional, fuera la única responsable de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales, función que a partir de julio de 1986, por la desaparición de dicha Subsecretaría, ha venido realizando la Coordinación de Asesores de la propia Secretaría.

En esta segunda etapa, en el mes de mayo de 1986, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, motivo por el cual dejaron de pertenecer al sector paraestatal, las empresas en cuyo capital participa el Estado con la suscripción de entre el 25% y el 50%, así como los fideicomisos públicos que no reúnen las características exigidas por la ley en cuanto a estructura y objeto.⁵⁴

8.5 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 asume entre otros compromisos, el de continuar y profundizar el proceso de privatización, así como acelerar su ejecución.

54 *Ibíd.* págs. 78-79.

Como resultado de estas tres etapas y de un total de 1,115 entidades existentes de diciembre de 1982 al 30 de junio de 1988 se habían privatizado 717 empresas públicas. El número de entidades sujetas a privatización representa el 64.3% del total. Así al mes de junio existían 398 entidades sujetas a privatización.

De las 717 entidades privatizadas, 258 fueron por proceso de liquidación, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta. En términos relativos, los procesos de liquidación y extinción representan el 55% del total de entidades privatizadas, las fusiones el 11%, las transferencias el 4% y las ventas el 30%.

Cabe señalar que de los 717 procesos de privatización, el 70% correspondió a empresas de participación estatal mayoritaria, el 5% a empresas de participación minoritaria, el 21% a fideicomisos públicos y el 4% restante a organismos descentralizados.

8.6 CUARTA ETAPA: DICIEMBRE DE 1988 A ABRIL DE 1991

La pasada administración recibió 160 empresas en proceso de venta, se reportó concluido al 30 de noviembre de 1988 mediante la suscripción del contrato de compraventa. Asimismo, se encontraban en proceso de privatización 86 entidades.

Así hasta el mes de abril de 1991, bajo la responsabilidad del régimen de Salinas de Gortari se habían privatizado vía venta 138 empresas, de las cuales el 98% fueron

adquiridas por inversionistas nacionales, destacando entre otras: la Compañía Mexicana de Aviación, Empresas Pesqueras, Ingenios Azucareros, la Compañía Minera de Cananea y Teléfonos de México.⁵⁵

En resumen, del período de diciembre de 1982 a abril de 1991 el proceso de privatización desincorporó, 1063 entidades, en proceso de desincorporación quedaban 20 y sólo 32 entidades en el sector paraestatal, según la gráfica 2.

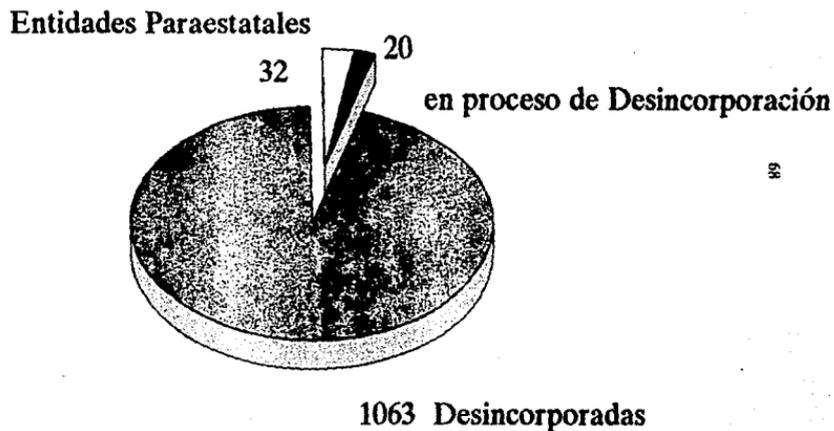
En la gráfica 3, se establece la evolución del sector paraestatal de 1982 a 1991 pasando de 1,115 entidades a sólo 52 empresas públicas.

En los cuadros 1,2,3,4 y 5 se muestran las cifras correspondientes a la desincorporación por sectores que ha tenido la privatización de empresas públicas de 1988 a 1991.

55 Unidad de Desincorporación... op. cit. p. 9-10.

Evolución del Sector Paraestatal

Diciembre 1982-Abril 1991



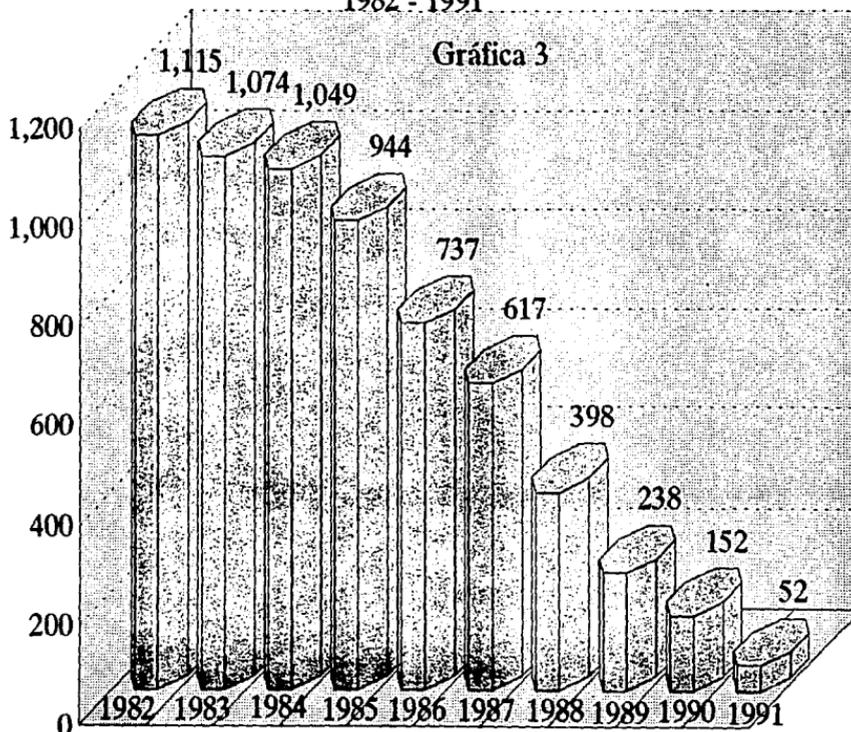
Gráfica 2

Fuente: Comisión intersecretarial de Gasto-Financiamiento

Evolución anual del Sector Paraestatal

1982 - 1991

Gráfica 3



Fuente: 1989 Primer Informe de Gobierno. 1991 datos de la Unidad de Desincorporación, SHCP

Desincorporación por Liquidación

Sector	Procesos Autorizados
SG	18
SHCP	27
SPP	4
SEMIP	156
SECOFI	15
SARH	34
SCT	28
SEDUE	52
SEP	13
SSA	9
STPS	6
SECTUR	4
SEPESCA	12
DDF	4
SEDENA	1
Total	383

Cuadro 1

Desincorporación por Extinción

Sector	Procesos Autorizados
SG	9
SHCP	57
SPP	3
SEMIP	12
SECOFI	3
SARH	22
SCT	6
SEDUE	31
SEP	16
STPS	4
SRA	3
SECTUR	7
SEPESCA	6
DDF	3
No sectorizada	18
Total	200

Cuadro 2

Desincorporación por Fusión

SG	24
SHCP	45
SEMIP	20
SARH	6
SCT	4
SEDUE	2
SEPESCA	3
SEP	1
Total	115

Cuadro 3

Desincorporación por Transferencia

Sector	Procesos Autorizados
SPP	2
SEMIP	16
SECOFI	4
SEDUE	12
SEP	3
SECTUR	4
Total	41

Cuadro 4

Desincorporación por Venta

Sector	Procesos Autorizados
SHCP	4
SEMIP	230
SARH	31
SCT	3
SECTUR	30
SEPESCA	22
DDF	1
SECOFI	2
Total	323

Cuadro 5

8.7 RESULTADOS DE LA PRIVATIZACION

Durante las primeras etapas de privatización en México, sobre todo durante el régimen de Miguel de la Madrid ⁵⁶, los resultados que es necesario precisar se refieren al abandono de áreas y sectores de actividades económicas productivas por parte del Estado.

Cabe destacar que el sector industrial que contaba con la parte más importante de las actividades económicas del sector paraestatal, registró el mayor número de empresas privatizadas, ya que de 412 que tenía en 1983, fueron privatizadas 259 entidades a marzo de 1987, dejando un universo de 153 empresas.

Así, existe un retiro total o parcial de 24 áreas de actividad económica clasificada, desagregada por el tipo de bien producido, destacan: 45 empresas que laboran alimentos, entre las más importantes 5 empresas del Grupo Garci Crespo productoras de refrescos y aguas minerales, 21 ingenios azucareros, 14 procesadoras de alimentos marinos (grupo Productos Pesqueros Mexicanos) y 5 empresas agroindustriales.

En bienes de consumo duradero se encuentran 3 empresas automotrices: Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos y Equipos Automotores, además de unas 10

56 "Reestructuración del sector paraestatal", op. cit. págs. 89-95.

empresas productoras de electrodomésticos y el grupo Cóndor (empresas productoras de bicicletas y sus partes).

En bienes intermedios y materias primas se ubican 10 compañías mineras, 11 empresas textiles, 15 empresas productoras de madera y papel (grupo Atenquique) chapas, triplay, bolsas, artículos de papel y varias productoras de cemento y concreto.

En bienes de capital destaca el grupo DINA en la rama metalmeccánica (automotriz y autopartes) con cerca de 10 empresas; en la industria metálica y laminación, Productora Mexicana de Tubos, Tuboacero, Torres Mexicanos y Mexinox.

Por lo que respecta a la privatización durante el régimen de Salinas de Gortari y según datos aportados por la SHyCP se llevaron a cabo polémicas e importantes privatizaciones entre las que destacan Teléfonos de México, Banco Nacional de México y Banco Comercial Mexicano, en donde sólo éstas tres (de un universo aproximado de docientas) le reportaron al gobierno federal percepciones por 36 billones de pesos equivalente al 56% del ingreso total que fue de 64.5 billones de pesos, obtenido mediante este procedimiento de compactación de la estructura estatal

Así pues, la venta de TELMEX significó un ingreso cercano a los 17.8 billones de pesos, representativos del 27.6% del total.

Por la desincorporación de BANAMEX, el banco más importante del sistema financiero

nacional, se percibieron 9.7 billones de pesos, equivalentes al 15% y por BANCOMER, la segunda mayor institución bancaria del país y una de las tres en las que se mantiene una participación accionaria por parte del Estado, se obtuvieron 8.5 billones de pesos que representaron el 13.2% de los ingresos totales por este concepto.

En cuanto al destino de los recursos obtenidos por la venta de empresas y organismos de participación estatal, los informes de la SHyCP señalan que, por lo menos, 28.1 billones, es decir, el 43.6% del total, se emplearon para reducir el saldo del endeudamiento interno del gobierno federal, el cual pasó de 149.6 billones en diciembre de 1991 a casi 121.5 billones al término de septiembre de 1992.

Sin considerar los ingresos por la venta de los bancos -que sin intereses aportaron 38 billones de pesos- y de TELMEX -17.8 billones- en promedio el gobierno federal vendió cada una de las empresas restantes entre ellas AEROMEXICO y MEXICANA de AVIACION en 54mil 560 millones de pesos .

CAPITULO III**LA PRIVATIZACION COMO ESTRATEGIA NEOLIBERAL
DE RETRACCION ESTATAL****9. NUEVO PAPEL HISTORICO DEL ESTADO MEXICANO**

La privatización en México, durante el período de 1983 a 1991 ha sido empleada por ambos regímenes (Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari), como una estrategia para la retracción estatal.

En ese sentido, identificamos cuatro procesos históricos resultado de la privatización y que conforman parte del nuevo rol histórico del Estado Mexicano. A continuación analizamos a cada uno de ellos.

9.1 NUEVO PAPEL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

Con la privatización, al redimensionarse el tamaño del sector paraestatal e incluso fortalecer a las empresas consideradas en las áreas estratégicas y las que permanezcan en las áreas prioritarias, el papel de las empresas públicas tienen una nueva significación y actuación. Probablemente, las empresas públicas se convierten en un auténtico instrumento de política económica.

Pichardo Pagaza señala que la privatización "responde a una necesidad impostergable de dirigir los escasos recursos estatales a los requerimientos más esenciales que surgen de la cambiante realidad que enfrentan nuestro país. Ello implica, por lo tanto, la retracción del Estado de ciertas actividades consideradas no prioritarias y, adicionalmente, un profundo cambio al interior de las entidades paraestatales que tienen como imperativo elevar significativamente sus niveles de eficiencia, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con los objetivos que tienen asignados".⁵⁷

9.2 AGOTAMIENTO DEL ESTADO EMPRESARIO

Después de la privatización y conforme a los resultados obtenidos de la misma, se puede afirmar que el Estado empresario (interventor) llega a su agotamiento y desmantelamiento. Así, detrás de la privatización está el postulado teórico de que sólo las fuerzas del mercado, a través de la empresa privada, asignan mejores recursos o aseguran niveles de eficiencia mayores. Sin embargo, no se toma en cuenta que en los países de menor desarrollo, la ausencia de un Estado empresario alcanza muy poco en términos de crecimiento y empleo.⁵⁸

57 Pichardo Pagaza Ignacio. *op. cit.* p. 15.

58 Martínez Targó Trinidad. prólogo al libro *¿El Estado empresario en México agotamiento o renovación?* por Ma. Amparo Casar y Wilson Pérez. Siglo XXI, México, 1988, págs. 9-16.

Además, las fuerzas del mercado nunca y en ningún lugar han actuado libremente; lo que ha variado ha sido el objeto de la intervención del Estado en la economía, es decir, a que grupos se busca beneficiar y con que instrumentos de política se logra dicho objetivo. Más aún, la evidencia histórica señala que ningún país ha pasado de una situación de atraso a una etapa superior de desarrollo, sin una participación activa del Estado.

En el caso de México, el surgimiento del Estado Empresario se da en dos vertientes: En primer lugar, surge la necesidad de ocupar los espacios en donde el capital privado nacional no participa; en segundo el "rescate" en gran escala de empresas privadas en un intento de impedir el desempleo masivo al cierre de éstas..

9.3 DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

El viraje más sobresaliente de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari se produce al abandonar la concepción intervencionista del Estado, para dar paso a un esquema neoliberal con implicación en cuando menos dos niveles:

a) El Estado deberá desempeñarse dentro de un nivel ligado a la eficiencia y una dimensión más reducida, perceptible a través de su política de privatización de las empresas públicas, así como a la reducción gradual del gasto público; b) en materia de bienestar social en lo particular, el Estado deberá establecer una nueva relación con la

sociedad, caracterizada por el desplazamiento de una parte de la responsabilidad estatal hacia el resto de los grupos y clases sociales, modificando el pacto social.⁵⁹

Ahora bien, si entendemos al Estado de Bienestar como el conjunto de políticas Keynesianas que permiten una amplia y permanente intervención del Estado, con una expansión del gasto público para posibilitar el pleno empleo y la inversión, la privatización como estrategia neoliberal para la retracción del Estado ha desmantelado y acabado al Estado de Bienestar (Welfare State).

Por otra parte, si conceptualizamos a este tipo de Estado Benefactor (providencial social) como al conjunto de instituciones de bienestar social, tales como: salud, vivienda, educación, etc. (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT, CONASUPO, entre otras), este no ha sido desmantelado sino reestructurado, transfiriendo la responsabilidad estatal a la sociedad civil.

De cualquier manera, la privatización en México durante el período de estudio 1983-1991, ha acelerado e intensificado la extinción del Estado de Bienestar. Incluso el pacto social entre el Estado y el movimiento obrero organizado, que se encontraba y organizaba con las políticas de bienestar social, se ha modificado radicalmente. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es la mejor muestra de que este tipo

59 Farfán Guillermo. "Gasto Público y Bienestar Social" en *17 Anulos del Sexenio*, INAP y Plaza y Valdés, México, 1987, págs. 71-113.

de instrumento, busca legitimar al Estado neoliberal mexicano. Ya que es necesario reconocer que aunque el neoliberalismo ha sido incapaz de lograr metas de su proyecto económico, de otra parte ha conseguido desarticular los fundamentos de la intervención estatal.

9.4 SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL EN MÉXICO

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 prácticas del intervencionismo estatal en la economía.

La crítica se concentra sustancialmente en la acusación contra la política económica surgida del análisis keynesiano.⁶⁰ 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 liberales, en el sentido que la intervención estatal interfiere con las señales o indicaciones que el mercado da en forma natural para

60 Rey Román Benito. "El liberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En Momento Económico, México, IIE-UNAM, 1992, p. 15.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

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 déficit fiscales-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits.⁶¹

Así, toda la argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones de la oferta. El corolario es que la expansión potencial de los productores se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De esta 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 a la globalización mundial.

Hoy los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a

61 **Ibíd. 15.**

identificar las fallas del intervencionismo estatal.⁶² Se ataca al burocratismo y el poder burocrático, 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 comúnmente el neoliberalismo enarbola.

En el caso del paradigma⁶³ keynesiano, este 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 propicio beneficios generalizados a la población. Paradójicamente, 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 las 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.

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

63 En terminología de T. S. Kuhn paradigma es el conjunto básico de elementos que en cada momento histórico comparten los científicos de una determinada rama de la ciencia y que, por mayoritariamente compartido, se hace dominante. De esta forma, para Kuhn en cada momento y en cada ciencia existe un paradigma dominante, al que sólo se enfrenta una minoría de científicos, progresando la ciencia bien a través de sucesivos refinamientos dentro de un mismo paradigma, bien por el surgimiento de un paradigma nuevo. *Diccionario de Economía Planetaria*, Barcelona 1982.

El paradigma keynesiano comenzó a desquebrajarse en la década de los setenta debido a una 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 exacerba 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 prioridad política; el gasto militar y el asociado a mantener la supremacía económica internacional.⁶⁴

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, apoyándose en las siguientes:

- a) fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos y absorción de actividades que abruma a la administración estatal. En**

64 *Ibíd.* p. 21.

la medida que el Estado deje de intervenir en la economía, podrá fácilmente atender las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas.

- b) **Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones sociales o económicas (de ingreso o resultados), por ser peligrosa 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 prioridades 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 restablecimiento de los alicientes a la inversión y a la competencia internacional.**

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.⁶⁵

65 *Ibíd.* p. 27.

CAPITULO IV**LA REGULACION Y LA DESREGULACION COMO PROCESOS
FUNDAMENTALES EN LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS****10. LA REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

Para comprender el desarrollo y significado de la empresa pública en México, resulta indispensable analizar a ésta en sus orígenes.

Es desde el movimiento independentista cuando las desigualdades sociales se recrudecen, esto obedece en gran parte a la conservación de patrones y estructuras coloniales que serían a largo plazo los detonadores del movimiento revolucionario de 1910, en el cual se gestaron los nuevos postulados sobre la organización política y social para el futuro desarrollo de este país, estos nuevos postulados quedarían consagrados en la Constitución de 1917. Así pues, nuestra carta magna rompe con los moldes clásicos de constituciones al introducir en su articulado nuevos preceptos concernientes a un nuevo sistema económico y social. "Nuestro ordenamiento fundamental le dio al Estado, rompiendo con los postulados del liberalismo clásico, las facultades para intervenir en la vida económica y regular los patrones sociales para llevar a cabo la transformación del

país.⁶⁶

Cabe señalar que los gobiernos postrevolucionarios tenían como imperativo y para legitimar su llegada al poder reconstruir la economía del país, esto se llevaría a cabo solamente dentro de una paz social, así pues la empresa pública surge paralelamente a la etapa constructiva postrevolucionaria.

Sin lugar a dudas en la década de los treinta encontramos el más claro ejemplo del nuevo papel que asume el Estado mexicano, es decir no solamente administrará y se tendrá ingerencia en los servicios públicos tradicionales, sino que también participará en otras áreas productivas.

Es así que, bajo estas características se inicia todo un proceso de industrialización dotando al país de la infraestructura necesaria para llevar a cabo el tan pretendido proyecto nacional. "Alrededor de la búsqueda de estructuras sociales más justas y de la reafirmación del nacionalismo económico, es como el Estado en México ha ido construyendo, y está a la vista, una nueva sociedad moderna con aspiraciones a incorporarse a corrientes de bienestar que no pudieron producirse bajo los moldes de una sociedad liberal y de una economía simple de mercado"⁶⁷

66 Madrid Hurtado de la, Miguel. *La Regulación de la Empresa Pública en México*, Comercio Exterior, vol. 30, núm. 3, México, marzo de 1980, p.215

67 *Ibíd.*, p. 216.

Dentro de esta concepción de economía mixta -que por cierto, ya no lo es tanto- el Estado se convierte en rector y árbitro de los agentes económicos tanto públicos como privados.

Sin embargo, a pesar de que el Estado fomenta una convivencia entre ambas empresas, cada una de éstas persigue objetivos diferentes que sería prudente comentar para identificar la importancia de cada una de ellas dentro de nuestro sistema económico.

En términos generales tenemos que los agentes privados actúan donde hay una demanda de mercado, es decir, se encargan de producir y distribuir los bienes y servicios requeridos en un determinado tiempo y espacio generando con esto una estimulación en la economía. En tanto que los agentes públicos o la participación estatal centra su participación en los llamados renglones estratégicos en donde se pretende dos cosas, por un lado reafirmar soberanía y por otro invertir en aquellos campos en donde el capital privado no arriesga, dado que los proyectos se inhiben al capital de lucro. "Para el caso de la empresa pública, su creación o, en su caso, su vida dentro de la economía, obedece a objetivos de política económica para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que el país requiere, generar fuentes de empleo y promover y fomentar el desarrollo".⁶⁸

68 *Ibid.* p. 216.

Por lo anterior tenemos que, la empresa privada es aquella en donde sus propietarios persiguen un lucro y éste depende en buena medida de un impecable desempeño por parte de sus administradores, en tanto que la empresa pública tiene como imperativo el de satisfacer un bien social, lo cual no quiere decir que su rentabilidad deba de ser descuidada.

En suma la empresa pública se ha venido constituyendo en un factor importante con el que el Estado cuenta para incentivar el crecimiento económico y social.

Hasta este momento, sólo se ha señalado la transformación que sufrió el Estado y el papel desempeñado por la empresa pública, mismo que debe cambiar al no corresponder a nuestra realidad actual, esto a través de una reestructuración total que implique entre otras cosas mecanismos más eficientes de administración considerando por supuesto el de la regulación y la desregulación.

En este sentido tenemos algunos antecedentes que ya reflejaban la preocupación por la variada y numerosa empresa pública como la expedición en 1947 de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal la cual nace con el espíritu de darle cierta congruencia a la intervención y tutela que ejerce el Estado sobre la empresa pública, sin embargo, es hasta estos últimos años donde por medio de reformas administrativas más profundas se comienza a normar acorde con las necesidades actuales el proceso de regulación dentro de las empresas públicas, hasta

llegar a la actual ley Federal de Entidades Paraestatales.

En este intento por cortar amarres que imposibilitan en buena medida el funcionamiento de las empresas públicas se han expedido algunas leyes, así como creado algunas figuras administrativas mismas que serán objeto de análisis en el siguiente inciso.

10.1 REGULACION ECONOMICA FINANCIERA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

Como ya se ha señalado el período postrevolucionario (alrededor de 1940) se caracterizó por realizar fuertes inversiones en el sector comunicaciones y transportes, así como en el ámbito industrial adoptando como política económica el endeudamiento externo el cual se acentuó en los sexenios de Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo López Mateos (1958-1964) disminuyendo esta tendencia en el período de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) para después alcanzar nuevamente un incremento en sus más altos niveles en los dos sexenios posteriores Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

Con este marco de referencia descrito tenemos que la empresa pública actualmente enfrenta, entre otros problemas, los de índole administrativo y de productividad pero sobre todo el financiero, lo cual lleva a cuestionar en forma constante la rentabilidad de éstas.

Así pues, la comprometida situación financiera de las empresas públicas hizo necesaria la creación y expedición de leyes que permitan su control y vigilancia, en este sentido tenemos la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947, la cual centralizó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones de regulación. En 1965 esta ley se abrogó expidiéndose otra en donde se establece que la regulación, tutela y vigilancia de la empresa pública debe ser responsabilidad compartida entre las diferentes secretarías de Estado, quedando esta competitividad de una manera triangular y de la siguiente manera:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondía autorizar entre otras cosas créditos solicitados por los organismos y empresas de participación estatal; la Secretaría del Patrimonio Nacional tenía la facultad de vigilar el ejercicio de los presupuestos; y a la Secretaría de la Presidencia le correspondía la elaboración de los planes y programas de inversión. Esta misma ley en 1970 sufrió nuevamente modificaciones, a excepción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las otras dos dejan de tener injerencia en los campos ya señalados, y es la Secretaría de Programación y Presupuesto la nueva dependencia encargada de intervenir en los aspectos de planeación, presupuestación, seguimiento control y evaluación del comportamiento de la empresa pública.

Por lo que respecta a establecer el régimen fiscal de dichas empresas así como ejercer

la política del control de endeudamiento seguirá siendo competencia y responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Cabe aclarar que la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusionó en el sexenio pasado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

En el año de 1976, tiene lugar un proceso de reforma administrativa que consistió fundamentalmente en la expedición de tres leyes: La Ley Orgánica de la Administración Pública, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Federal de Deuda Pública, las cuales pretenden darle una configuración y estilo a la administración pública. Este nuevo entorno jurídico se ve complementado con una nueva figura administrativa que me parece tiene una importancia sumamente relevante desde el punto de vista administrativo y de la regulación me refiero a la figura del coordinador sectorial. Dicha figura administrativa es una de las innovaciones que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destacándose por su importancia y trascendencia dentro de esta Ley la agrupación por sectores definidos de las entidades Paraestatales para efectos de su planeación, coordinación, evaluación y control.

En este sentido tenemos que los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las Secretarías globalizadoras y las entidades Paraestatales así pues, esto viene a constituir la primera regulación en México por sectores económicos, sea la industria, la agricultura, el comercio, el turismo y transporte por señalar algunos ejemplos.

Por lo anterior tenemos que a través de la concepción de sectorización se pretende un manejo nuevo de regulación y control de las empresas públicas, sin embargo no basta sólo una regulación sensata y que este inmersa dentro de un marco legal coherente y acorde a la realidad actual de las empresas públicas sino que todo esto debe de ir acompañado como lo señala Miguel de la Madrid Hurtado⁶⁹ con la responsabilidad del empresario público; la responsabilidad entendida como un deber social, administrativo, financiero y político.

Responsabilidad social entendida como honestidad material e intelectual que lo obliga a entregar sus capacidades a un mejor servicio público, apartándose de la soberbia y del distanciamiento e ignorancia de las carencias y necesidades de nuestra sociedad.

Responsabilidad administrativa que representa conservar y acrecentar las instituciones construidas con el esfuerzo de las generaciones que nos antecedieron y que serán el legado para las que nos sucedan, siendo el desarrollo de las mismas lo que nos permitirá realizar, en el futuro, el modelo de país que deseamos.

Responsabilidad financiera que signifique el apego, la firmeza y la estricta observancia de los límites que impone la jerarquización de nuestros problemas y el establecimiento de prioridades en nuestros programas, requiriendo combinar la imaginación creadora con

69 *Ibid.* p. 219.

el rigor técnico y la visión del futuro con el realismo que busca la óptima utilización de los recursos disponibles del país, para consolidar y acrecentar su desarrollo y lograr la justicia social.

Responsabilidad política, porque la empresa pública no es una mera aventura económica del Gobierno: es instrumento fundamental para lograr las grandes metas nacionales, para construir la sociedad libre, democrática, justa e independiente que marca la Constitución como mandato político.

11. TEORIA DE LA REGULACION ECONOMICA

Dentro del amplio panorama que existe en las doctrinas económicas, se ubica a la teoría de la regulación como una de las escuelas más jóvenes en comparación con la clásica, la marxista, la keynesiana y la neoclásica. Más que una verdadera teoría, a decir de algunos economistas renombrados, se trata de una corriente de pensamiento que surge precisamente de las escuelas convencionales ante la imposibilidad de éstas de explicar en el largo plazo los desajustes que se dan entre las normas de producción y las normas de consumo en los países capitalistas industrializados:

Se puede apuntar también que es una escuela en plena gestación en cuanto a su concepción teórica y metodológica, es decir no es algo acabado, de aquí su apertura permanente para incorporar a futuro nuevos conocimientos.

Si se pudiera hablar de particularidades de esta escuela citaría una que parece ser la principal y que consiste en la renuncia a tener sólo la perspectiva económica e incorporar a ésta los conocimientos teóricos, los métodos de análisis así como el fomento al trabajo multidisciplinario en áreas profesionales como la antropología, la econometría, el derecho, la psicología, la teoría de sistemas y otras tantas disciplinas, a fin de obtener una visión más amplia para comprender mejor la realidad y poder emitir propuestas y fundamentaciones más reales.

Es así como podemos observar que la teoría de la regulación ha tenido gran impacto particularmente en la década de los ochenta, teniendo primeramente una gran aceptación en el medio académico para después convertirse en un instrumento de política económica utilizada por algunos países del urbe entre ellos México.

Cabe señalar que la teoría de la regulación surge en Francia teniendo como principales exponentes a Robert Boyer, Alain Lipietz, Michel Aglietta y Gerard de Bernis los cuales se agruparon en dos corrientes (Paris-Cepremap y Grenoble-Greec), se puede decir que a pesar de que entre los "regulacionistas" existe una heterogeneidad sobre todo en los aspectos teóricos y de enfoque existe también cierta semejanza en cuanto al tipo de conceptos usados así como en sus conclusiones.

12. CONCEPTO DE REGULACION

Dada la complejidad y las numerosas acepciones que guarda el concepto de regulación, se puede observar la ausencia de una definición única y absoluta, es por ello que la que presentaré aquí será sólo una aproximación a lo que podría ser justamente el concepto.

Intuitivamente y desde el punto de vista administrativo, se puede decir que la regulación es aquella que va a incidir en las mercancías, productos o servicios a través de permisos, requerimientos y licencias en donde el desacato de estas derivará en una sanción, sin embargo esto no dice mucho sobre el concepto en sí, simplemente mencionamos los mecanismos de los que se vale la regulación para actuar.

En este sentido y como una definición más amplia tenemos que "la regulación es la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad".⁷⁰ De la anterior definición, podemos agregar algo más sobre dos elementos fundamentales en el concepto; el regulador y el regulado en donde el primero tendrá como imperativo mantener bajo vigilancia permanente al segundo.

Esto además resalta otro elemento adicional, la naturaleza correctiva de la regulación.

70 Mitnick Barry M. La Economía Política de la Regulación. México, F.C.E. 1989, p. 25.

Así pues, tenemos que la regulación implica también la vigilancia con respecto a una regla o directriz, por último cabe señalar que aunque la regulación es una actividad tradicionalmente ejercida por el componente administrativo del gobierno y dirigido a partes no gubernamentales o privadas también existe la regulación intragubernamental.

En este sentido la regulación es un acto deliberado y/o intencional que puede afectar o beneficiar el desempeño de una actividad ya sea pública o privada.

13. CONCEPTO DE DESREGULACION

"La desregulación consiste pues en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos".⁷¹

Ahora bien, dentro de los programas de desregulación se han introducido objetivos muy claros para promover dicha competencia.⁷² A continuación se señalaran cada uno de ellos.

- **Eliminar o minimizar las barreras a la entrada como condición sin equa non para**

71 Ayala Espino Ricardo. Límites del Mercado, Límites del Estado. México INAP, 1992. p. 145.

72 *Ibid.* p. 146.

elevant la competencia entre los mercados y de este modo combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.

- **Posibilitar un libre acceso en los mercados interno y externo.**

- **Simplificar aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad son costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, en especial para los pequeños o medianos establecimientos económicos.**

- **Depositar la confianza, por parte de la autoridad, en el público ya como individuos o asociados.**

- **Propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones de la sociedad civil con la participación y control directo por parte de los interesados, tales como las asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, etc.**

Es importante apuntar que de los objetivos antes mencionados no se debe desprender una visión simplista de la desregulación en el sentido de que estos objetivos sean una invitación al abandono por parte del Estado a regular,⁷³ sino más bien esto debe entenderse como la búsqueda de formas y mecanismos más sensatos como se ha venido

73 **Ibid.** p.146.

planteando para que la regulación no sea un instrumento de atraso, sino de avance.

14. DIFERENCIA ENTRE LA REGULACION Y LA DESREGULACION

Como se apuntó con antelación la desregulación se concibe como una restricción intencional que implanta la administración pública a una actividad privada. En este sentido observamos que dada la excesiva "restricción intencional" las actividades han tendido a cancelarse por las mismas regulaciones .

De lo anterior es posible ubicar la diferencia entre estos dos conceptos ya que la desregulación pretende todo lo contrario, es decir centra sus objetivos en generar un ambiente económico más competitivo tanto en los sectores público como privado, asimismo surge como una respuesta necesaria a las regulaciones que se han venido implantando en el desarrollo económico de las economías capitalistas.

Así pues, tenemos que la desregulación en estos tiempos se le asigna un papel de primera importancia en la reforma del Estado, inclusive se ha llegado a mencionar en algunas investigaciones que la política de desregulación puede ser de una eficiencia mayor que la misma privatización.

Por lo anteriormente expuesto las regulaciones son un conjunto de interferencias normadas por un reglamento que tiene como propósito corregir deficiencias de

funcionamiento así como restringir, prohibir y controlar resultados no deseados en actividades indispensables, en tanto que la desregulación pretende abrir estos candados dejando que la competencia promueva la eficiencia productiva.

15. LA TOMA DE DECISIONES EN LA PRIVATIZACION Y LA DESREGULACION

Dentro del proceso de privatización y de la desregulación la toma de decisiones debe jugar un papel importantísimo ya que será a través de estas en donde se especifiquen y se definan las políticas de privatización y de desregulación que se adoptaran. En este sentido José Luis Ayala Espino⁷⁴ plantea dos criterios básicos para la aplicación de dichas políticas las cuáles describiré a continuación.

Un primer criterio consiste en identificar a aquellas intervenciones estatales que fueron un éxito de las que resultaron un fracaso, esto con el fin de cubrir por un lado las fallas del mercado (definidas y localizadas) y por otro minimizar las fallas atribuidas a las intervenciones o regulaciones. Este criterio no es una receta ni un modelo de aplicabilidad general, sino es simplemente un sistema efectivo que puede en un momento dado enfrentar las deficiencias producidas por las fallas del mercado y del gobierno.

74 *Ibíd.*, p. 148.

Un segundo criterio consiste en seleccionar a aquellas empresas que deberán ser privatizadas o desreguladas. En este sentido tenemos que podrán ser privatizadas las empresas menores que no representen infinidad de dificultades para privatizar tales como aquellas que están funcionando bien y podrían funcionar mejor si se eliminan regulaciones ociosas.

Las empresas que por su naturaleza ocupan un papel importante dentro de la economía, en estas el Estado deberá reducir su presencia para permitir crecimiento y competitividad tanto a nivel nacional como internacional.

16. LA DESREGULACION ECONOMICA EN MEXICO (1989-1993)

Durante el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, se llevó a cabo un proceso de desregulación sin precedentes, esto con el propósito de evitar que las regulaciones excesivas o poco realistas siguieran provocando altos costos a los productores, limitarían la competencia y restarían eficiencia, es decir, se buscaba impulsar la actividad productiva y la competencia transformando el marco interno de las regulaciones.

Es así como durante los primeros cinco años de gobierno se desregularon aproximadamente cincuenta áreas de gran importancia económica.

Gabriel Martínez y Guillermo Fárber⁷⁵ señalan que los monopolios son un problema característico de las sociedades industriales y una de las maneras de enfrentar a estos monopolios es a través de las regulaciones, en tiempos pasados nuestros gobiernos utilizaron esta vía con resultados poco favorables y no es sino hasta los ochenta que deja esta función a la competencia en el mercado vía la privatización absorbiendo sólo aquellas que le reserva la Constitución.

Se puede decir que es hasta el gobierno salinista donde se va más allá de la mera privatización, es decir la privatización no se podía seguir viendo como una política, sino por el contrario debería complementarse con la desregulación, de aquí la expedición a través del Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1992 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que viene a abrogar en buena parte a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (LSAEFME).

Cabe mencionar que ésta última (LSAEFME) buscaba controlar el poder monopólico así como garantizar el abasto de productos alimenticios llevando en nombre de estos propósitos al gobierno federal a un sinnúmero de regulaciones inflexibles y desalentadoras para la actividad económica nacional.

En tanto la primera (LFCE) pretende como objetivo central promover la eficiencia de

75 **Martínez Gabriel, Fárber Guillermo. Desregulación Económica (1989-1993), México, FCE 1994, págs. 295-296.**

la economía mexicana, no es propiamente una regulación ya que no establece requisitos previos de autorización a las empresas para producir o distribuir sus bienes, por otro lado tenemos que de esta ley se desprende la creación de la Comisión Nacional de Competencia formada por cinco comisionados que son nombrados por el Presidente de la República por períodos de diez años siendo renovado un comisionado cada dos años (aunque existe la posibilidad de reelección) lo que asegura una continuidad así como también posee independencia del poder ejecutivo con respecto a sus decisiones dentro de su materia.

Por lo anterior algunos analistas del tema afirman que la estrategia de la desregulación ha seguido al menos tres lineamientos pragmáticos que a continuación se mencionan:

1) racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas etc.); 2) dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o donde el costo por no proceder a tiempo habría sido muy alto; 3) propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios en la economía, los cuales a través de sus procedimientos característicos perjudican fundamentalmente a los grupos de menores ingresos, y afectan el sano desarrollo económico del país.

En suma se puede decir que la política de desregulación llevada a cabo en el sexenio salinista tenía como objetivo principal eliminar regulaciones excesivas o poco realistas,

es decir que una reglamentación obsoleta, entorpecedora y amañada no podía ser el motivo de una inmovilidad económica.

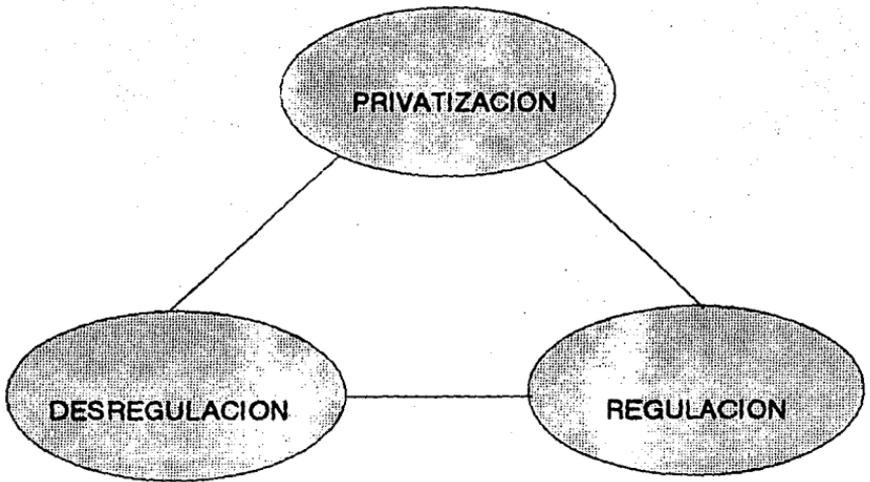
17. LA REGULACION Y LA DESREGULACION COMO PROCESOS FUNDAMENTALES EN LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La diversidad, así como las interminables y excesivas regulaciones de las actividades económicas por parte del Estado, constituyen hoy en día uno de los rasgos característicos del capitalismo moderno, de aquí la imperiosa necesidad de replantear el papel de la regulación y de la desregulación dentro del complejo proceso de la privatización.

Como es sabido la intervención del Estado en la economía siempre ha existido en los países capitalistas en mayor o en menor grado, esta intervención tiene lugar mediante distintas regulaciones las cuales van a implantar restricciones o prohibiciones en acciones públicas o particulares utilizando para este fin más que criterios económicos criterios políticos y sociales, estos criterios así como las excesivas regulaciones encontraron campo fértil a partir de los años 30 aumentando desmesuradamente antes y después de la segunda guerra mundial todo esto bajo el común acuerdo de concebir la idea de que el Estado podía y debía intervenir ampliamente en la economía para buscar su recuperación y enfrentar los fantasmas sociales del desempleo, la pobreza y la inseguridad económica trayendo consigo una serie de regulaciones macroeconómicas.

En este sentido se puede observar que al paso del tiempo y concretamente en estas tres últimas décadas la intervención del Estado en la economía vía la regulación no ha sido eficaz en muchos de sus propósitos, esta intervención, al tiempo que ha desarrollado con menor o mayor éxito sus cometidos también ha contribuido al agravamiento económico actual.

Ahora bien, para poder continuar resulta indispensable incorporar a este análisis la desregulación, la cual puede ser el elemento que nos lleve al punto medio, creando el contrapeso que nos permita liberar de trabas el funcionamiento del mercado producido por las regulaciones esto es. la desregulación no debe entenderse como un proceso de liquidación de la empresa pública sino que se debe concebir únicamente como la eliminación del conjunto de reglas que afecten de manera importante la acción de los agentes económicos, en este sentido el proceso de privatización debe ir precedido en primer término por una desregulación de la empresa pública que se desea privatizar con la finalidad de quitar amarres y hacerla más atractiva para sus compradores, posterior a esto debe venir la privatización y por ende la regulación (véase gráfica 4) la cual debe actuar con un marco interno transformado que no tenga más límite que el menoscabo de los intereses colectivos, es decir el Estado mexicano debe ser capaz de estimular la actividad productiva y la competencia (desregulando) sin perder su papel de supervisor entre los agentes económicos (regulando).



Gráfica 4

CONCLUSIONES

1).- Durante el desarrollo de la presente investigación el propósito fue plantear un panorama general del proceso de privatización, analizando sus aspectos técnico-administrativos, así como su perspectiva a nivel mundial hasta llegar al caso de México, donde se pretende incorporar los conceptos de regulación y desregulación como instrumentos necesarios para llevar a cabo la venta de empresas públicas.

2).- En esta perspectiva, la privatización se establece como una estrategia para transitar del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal.

3).- La privatización se convierte en el instrumento "natural" para adelgazar el tamaño del Estado, lo cual contribuye enormemente en el cambio del patrón de la acumulación del capital, que requiere mayores mercados e inversiones.

4).- El surgimiento del Estado Neoliberal, como el nuevo paradigma en la presente década se debe fundamentalmente entre otros aspectos a que el Estado de Bienestar cumplió con su acreditación histórica y social, paulatinamente este modelo fue agotándose para dar paso a la Reforma del Estado.

5).- La privatización como proceso de desincorporación de entidades paraestatales no es una panacea. Es una alternativa junto con otras que puede tomar el Estado de

acuerdo a las circunstancias en las que se encuentre.

6).- Para un adecuado proceso de privatización es necesario considerar a la regulación y la desregulación , como mecanismos que promuevan la competencia de los actores económicos .

7).- La privatización en los países subdesarrollados como el nuestro tienen un gran obstáculo: La incapacidad empresarial para hacer eficiente una empresa que fue pública y pasó a ser privada.

8).- Por lo anterior, se puede afirmar que no necesariamente una empresa pública deficitaria al ser privatizada se convierte en eficiente ya que los fracasos económicos no son privativos del sector público.

9).- Uno de los efectos colaterales más importantes del proceso de privatización en México, es la alta concentración de la riqueza. La experiencia de dos sexenios demuestra que la privatización ha propiciado una concentración extrema de riqueza.

10).- En México, se prestó mayor interés a la privatización que a los procesos de regulación y desregulación. El gobierno estuvo acostumbrado a administrar empresas no a regular o desregular.

11).- En nuestro país carecemos de una cultura de regulación que permita dos procesos: controlar y vigilar el funcionamiento de entidades recién privatizadas y permitir su crecimiento administrativo.

12).- Las próximas administraciones deberán mejorar los mecanismos de regulación en los sectores donde privatice empresas públicas.

13).- En relación a la desregulación este proceso es fundamental previo a la decisión de privatizar. Si no se desregula adecuadamente la privatización puede fracasar.

14).- Tanto la privatización, la regulación y la desregulación deben evitar bajo sus distintas formas el monopolio de un bien o servicio prestado por una entidad recién privatizada. si de un monopolio público se da un monopolio privado entonces la privatización ha fracasado.

15).- El nuevo proyecto de Estado conocido como Neoliberalismo, exige una retracción del total del Estado en la economía, dejando así campo libre a las fuerzas del mercado y a los capitales privados, en este sentido el paradigma Neoliberal promueve la privatización total, parcial y simulada de Empresas Públicas.

16).- En consecuencia se enmarcan en el proceso privatizador otras categorías tales como: desincorporación, desregulación, desreglamentación, liberalización, contratación

y redimensionamiento que implica también la retracción estatal de la economía.

17).- 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.

18).- La privatización y la regulación así como la desregulación no son procesos independientes. Mientras más se acentúe el proceso de privatización, mayor regulación y desregulación se requerirá.

19).- 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.

20).- El factor social no debe descuidarse. Es necesario mantener bajo control estatal áreas estratégicas ya que éstas son legitimadoras del sistema y base de la gobernabilidad.

BIBLIOGRAFIA

- 1 Ayala Espino, Ricardo. **Límites del Mercado, Límites del Estado**, México. INAP, 1992
- 2 Berg, Elliot. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático", **Perspectivas Económicas**, Washington D.C. , 1987
- 3 Berg, Elliot y Shirley, Mary. **Divesiture in developing Countries**, Washington, D.C. Work Bank, 1987.
- 4 Boneo. Horacio. "Privatización: Ideología y praxis", **Privatización del dicho al hecho**, Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985
- 5 Casar, Ma. Amparo y Pérez, Wilson. **¿El Estado empresario en México, agotamiento o renovación?**, Siglo XXI, México, 1988
- 6 Castillo, Rosendo. "¿Como financiar la privatización?", **Privatización y desarrollo**, Steve H. Hanke (coord.), México, Trillas, 1989

- 7 Cook, Paul y Kurkpatrick, Colin. **Privatization in less developed countries. Great Britain**, Wheatsheaf Book, 1988
- 9 Farfán, Guillermo. "Gasto Público y Bienestar Social", en **17 Angulos del Sexenio**, INAP y Plaza y Valdés, México, 1987
- 10 Fitzgerald, Randall. "La revolución de la privatización". En **Perspectivas Económicas**, Washington D.C., 1989
- 11 Gazca Zamora, José. "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988", en **Momento Económico**, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, octubre-noviembre de 1988, No. 41-42
- 12 Gladem, Williams. **Privatización del dicho al hecho**, Antología editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985
- 13 Gray, Cowan L. "Panorama General de la Privatización", en **Privatización y Desarrollo**, Steve Hanke (Coord.), México, Trillas, 1989
- 14 Guerrero, Omar, **Privatización de la Administración Pública**. Revista internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, INAP volumen 57, No. 1

- 15 Hanke, Steve H. (Coord.), **Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989**
- 16 Hemming, Richard y Mansoor M., Ali, **Privatization and Public Enterprise. International Monetary Found. Washington, D.C. January, 1988. Ocasional paper No. 561**
- 17 Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina, México, UNAM, 1990**
- 18 Kamerman, Sheila y Kahn, Alfred. **Privatization and Welfare State, Princenton University Press, E.U.**
- 19 Madrid Hurtado, Miguel de la. **La regulación de la Empresa Pública en México, Comercio Exterior, Vol. 30, No. 3, México, marzo de 1980**
- 20 Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. **Desregulación Económica (1989-1993). México, FCE, 1994**
- 21 Mc. Pherson, Peter M. **"¿Qué ofrece la privatización?". Privatización y desarrollo, Steve H. Hanke (coord.), México, Trillas, 1989**

- 22 **Mitnick, Barry M. La Economía Política de la Regulación, México, FCE, 1989**
- 23 **Pichardo Pagaza, Ignacio. "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México)", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988**
- 24 **Poole, Robert. "Los obstáculos políticos a la privatización", Privatización y Desarrollo. Steve H. Hanke (coord.), México, Trillas, 1989**
- 25 **"Reestructuración del sector paraestatal", Cuadernos de Renovación Nacional, FCE, México, 1988.**
- 26 **Rey Román, Benito. "El liberalismo económico: expresiones en México y América Latina", en Momento Económico, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992**
- 27 **Ross Schneider, Ben. "La política de privatización en Brasil y México variaciones sobre un tema estatista", Foro Internacional, México, Vol. XXXI, julio-septiembre 1990, No.1**
- 28 **Rufus Water, Alan. "La técnica de la privatización". Perspectivas Económicas, Washington D.C., 1987**

- 29 Ruíz Dueñas, Jorge. **Empresa Pública: elementos para un examen comparado**, México, FCE, 1988
- 30 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 maestría en Administración Pública, UNAM. FCPyS, 1992
- 31 Savas, Erick. **Privatización: la clave para un gobierno mejor**. México, Ed. Gernika. 1989
- 32 Shirley, M. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". **Empresa Pública**, México, INAP, 1986, Vol. 2, No. 2
- 33 Thomas, Peter. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". en **Privatización y Desarrollo**, Steve H. Hanke (coord.), México, Trillas, 1989
- 34 Torres, Marcela, Ortiz, Edgar y Loreto, Ana. **La privatización en los países en vías de desarrollo**, Mimeo
- 35 **Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales**. "El proceso de enajenación de entidades paraestatales". SICP, 1991

- 36 Valenzuela del Río, Alejandro. **El proceso de privatización: reflexiones y experiencias.** Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales)
- 37 Walravens, A. "La privatización: Formas y alternativas", en **Empresa Pública, México, CIDE, 1986, Vol. 2, No.1**
- 38 Waterbory, John. **Contexto Político de las reformas del sector público y la privatización en la India, México y Turquía, México, INAP, 1989.**

INDICE DE GRAFICAS Y CUADROS

GRAFICAS

1	El proceso de desincorporación de entidades paraestatales por la vía de la venta	63
2	Evolución del sector paraestatal	68
3	Evolución anual del sector paraestatal	69
4	El proceso de la desregulación-privatización-regulación	105

CUADROS DE DESINCORPORACION POR SECTOR

1	Desincorporación por Liquidación	70
2	Desincorporación por Extinción	70
3	Desincorporación por Fusión	71
4	Desincorporación por Transferencia	71
5	Desincorporación por Venta	71