

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE ECONOMIA

LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO 1982-1997, UN PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA SERGIO HUMBERTO GERARDO LOPEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. DAVID MONDRAGON CENTENO



MEXICO, D. F.,

ENERO DE 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por inculcarme buenos ejemplos y deseos de superacion

A mi abuela Francisca, por cuidar de mi y hacerme un hombre de bien

A Ma Elena, mi amiga y esposa, por estar siempre conmigo

A mis hijos, Alberto, Sergio Isaac y Marlene, que sirva como un ejemplo

A mis hermanos, en especial a Hideliza y Yolanda por su apoyo incondicional

A mi cuñado Raúl, mi agradecimiento por su apoyo y atinados consejos

A mis amigos Gerardo Vega y Ramiro Maldonado, por sus grandes aportaciones

A mi amigo y asesor David Mondragon, por su comprensión y paciencia

INDICE

	PAGINA
PROLOGO.....	3
INTRODUCCION.....	5
CAPITULO 1. GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SURGIMIENTO DE LA CORRIENTE NEOLIBERAL.....	9
1.1. Crisis y extinción del Estado interventor.....	12
1.2. Globalización de la economía mundial.....	13
1.3. Surgimiento de la corriente neoliberal.....	16
CAPITULO 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PRIVATIZACION.....	20
2.1. Aspectos relevantes en el proceso de privatización.....	22
2.2. Visión general sobre la privatización en países desarrollados y en vías de desarrollo.....	27
CAPITULO 3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO 1982-1997	
3.1. Razones que justifican el cambio.....	39
3.2 Reformas constitucionales para sustentar la privatización en México.....	42
3.3. Diversas formas de privatización en México.....	44
3.4. El proceso de privatización en México 1982-1997.....	45
3.5. Etapas en el proceso de privatización en México.....	51
CAPITULO 4. EVALUACION ECONOMICA DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO	
4.1. Evaluación política y económica de la privatización.....	64
4.2. Perspectivas de la privatización en México.....	67
CONCLUSIONES.....	70
BIBLIOGRAFIA.....	75

PROLOGO

El tema de análisis a tratar sobre la privatización en México 1982-1997 con un enfoque económico, surgió de un interés personal, ya que en el pasado reciente y aún en la actualidad es un tema que ha generado controversia en el ámbito político, económico, social y cultural del país. Debido a que este proceso ha representado para el Estado mexicano y en general para toda la población un impacto al interior de sus estructuras. En los tres primeros años de mandato presidencial del Lic. Ernesto Zedillo, el sólo hecho de anunciar la privatización de algunas empresas estratégicas como la petroquímica básica o secundaria de PEMEX, ha provocado una serie de opiniones a favor y en contra.

Por todo ello, es importante reconocer que la intervención del Estado en la economía es un hecho que no debe ser objeto de simple aceptación o rechazo, es necesario realizar un análisis para conocer el desarrollo histórico de las diferentes naciones que han llevado a cabo este proceso y poder estudiar la evolución de este modelo privatizador en nuestro país. La intervención, tanto en tiempo como en el espacio, presenta características diferentes y, por tal razón, conviene juzgar según las circunstancias históricas que la determinan y explican.

En todos los foros de la actividad económica suele hablarse de la investigación del Estado, haciéndose omisión de los particulares. Se considera por ambas partes, que se invade actividades que siempre, en mayor o menor grado, han desempeñado.

Esto se explica por dos razones: la histórica y la de impacto extralógica. La primera se basa en el supuesto, erróneo en cierto grado, de que en el siglo XIX la iniciativa privada de amplia y casi absoluta libertad, con resultados benéficos; y la segunda lo que casi siempre nos pasa, mirar hacia nuestro poderoso vecino del norte, país en que por circunstancias especiales la libertad de empresa ha creado un alto grado de productividad y de bienestar a toda su población. En los dos casos se comete el mismo error: no considerar la intervención del Estado dentro de su propia perspectiva histórica y, en consecuencia, como algo sujeto a cambios constantes en el tiempo de acuerdo a las circunstancias que lo obliguen a modificar su esquema de participación en la vida económica, política y social de cualquier país.

En este contexto, el Estado mexicano de acuerdo a sus circunstancias y motivado por la pérdida de su misión histórica emanada de la revolución de 1910, -al caer en políticas públicas deficientes-, por las constantes crisis económicas, por la crónica situación del sector público, por presiones internas de diversos grupos de la sociedad y por recomendaciones de los organismos financieros internacionales, a partir de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid, da entrada al replanteamiento de los objetivos y funciones del Estado en materia económica.

Asimismo, se modificaron artículos constitucionales y se creó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo cual, a fin de cuentas, hizo posible crear un marco adecuado a libres concurrencias de capitales privados.

Al mismo tiempo, ese año significó un parteaguas en la vida política, social y económica de México, con la apertura hacia los capitales privados nacionales y extranjeros, al firmarse una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.

Con esto, se da inicio a un proceso privatizador llamado en un principio de desincorporación, el cual contempla principalmente cinco procedimientos: venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia; fue entonces cuando asistiendo a un Estado neoliberal, la magnitud de éste empezó a cambiar.

La privatización ocupa un lugar primordial en la agenda económica del gobierno, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el proceso se acentuó aún más. Con Ernesto Zedillo, se consolida este proceso, principalmente en Comunicaciones en lo que se refiere a puertos, aeropuertos y ferrocarriles; en Energía, con la creación de nuevas plantas de fluido eléctrico con capital privado y la venta de la petroquímica básica y secundaria, con un 49% de capital privado y facultando a las nuevas empresas privadas a crear complejos petroquímicos con capital privado, siendo en ambos casos concesiones para que estas empresas operen, reguladas por el Estado, en un determinado tiempo (a la fecha no ha sido posible la venta del sistema eléctrico y petroquímica).

La desincorporación o privatización de las empresas públicas ha sido la estrategia de ajuste y cambio estructural de México que tiene como condición necesaria la corrección permanente de las fuerzas del sector público y el desarrollo de una eficiente base productiva.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo de investigación se sustenta en el análisis de los antecedentes teóricos de la experiencia mundial sobre privatización; discernir sobre sus métodos y argumentos así como conocer el proceso privatizador en México en el periodo comprendido de 1982 a 1997, con el firme propósito de identificar su impacto económico y evaluar sus alcances.

INTRODUCCION

La crisis Mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, que dejaron pulverizadas y devastadas a las economías de los principales países del mundo, fueron el punto de partida para que surgiera una era de gran expansionismo estatal.

Sin embargo, conforme pasaron los años, en el interior del sistema capitalista se iban gestando una serie de contradicciones y trastornos económicos que, paulatinamente, se tornaron mayores, y junto con la debilidad de las instituciones del sector público y de sus operaciones, se manifestaron en otra crisis económica estructural, que se gestó para los años sesentas-setentas y que desbordó estrepitosamente en la década de los ochenta, siendo esta crisis, en opinión de varios autores, más grave y cruda que la del 29, al combinar la inflación con la recesión, fenómeno no antes conocido en etapas de crisis.

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

El neoliberalismo o "nuevo liberalismo", es una corriente política, ideológica y económica, que -en este último punto- se fundamenta en las antiguas teorías económicas de Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que la economía debía regirse por las libres fuerzas del mercado, relegando al Estado a su papel de laissez faire, es decir, que éste no intervenga en la economía y que se limite a vigilar que la libre concurrencia de capitales esté garantizada.

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

Chile, al igual que otros países (cuando el término no era aún internacionalmente conocido) privatizaron empresas estatales pero sin tener esto significado. Sin embargo, estos antecedentes y la rica experiencia de Gran Bretaña -que al tomar la delantera en este tema transfirió una tercera parte de los empleados públicos al sector privado, mediante la venta de importantes empresas de propiedad estatal, como la British Telecom-, abrieron el camino a la tendencia actual de la privatización a nivel mundial.

México no ha quedado fuera de este modelo privatizador. La crisis económica, derivada de la crónica situación del sector público, por presiones internas de diversos grupos de la sociedad y por recomendaciones de los organismos financieros internacionales, desde 1982, en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid, se empezaron a replantear los objetivos y las funciones del Estado en cuanto a sus funciones económicas. Para ello, el primer punto a considerar fue el de las empresas de propiedad estatal, para lo cual se organizó el Foro de Consulta Popular sobre las Empresas Públicas, el cual tuvo por objetivo cuestionar el papel de éstas en el presente y para el futuro.

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

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

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

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

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

Por lo anterior, me he propuesto analizar a través de la historia económica y dentro del periodo contemplado, como interactúan los diversos elementos sociales cuando se toman medidas como la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregularización económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra en el marco de una codiciosa Reforma del Estado, tomando en cuenta que la privatización del sector productivo constituye uno de los elementos más importantes de esta Reforma considerando que esta privatización no constituye un mero intercambio de activos entre gobierno y sector privado sino que representa el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas.

Las nuevas generaciones nos hemos formado en un contexto en el que una mayor presencia del Estado era considerada como sinónimo de una mayor justicia social. Cuando fue necesario el Estado creó empresas y entidades públicas para canalizar recursos y subsidios, además, compró compañías que se encontraban en dificultades financieras para salvar empleos y apoyar la producción. La crisis que vivimos ha demostrado que no fueron siempre las mejores decisiones.

Un Estado ilimitado no es siempre un Estado eficaz y eficiente. En México, un Estado más vasto significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales. Mientras que la actividad productiva aumentó, la atención a los problemas de educación, salud, nutrición, vivienda, agua potable, inversión agrícola, medio ambiente e impartición de justicia se deterioraron rápidamente.

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

En el segundo capítulo, se estudia el panorama general de la privatización, se identifican sus más importantes conceptos, formas, categorías y argumentos que le dan sustento a nivel mundial.

El tercer capítulo, examina e identifica las razones que motivaron la privatización en México, las modificaciones constitucionales y la creación de una nueva Ley de las Entidades Paraestatales, las modalidades o tipos que ésta presenta, así como el proceso que siguió en el gobierno de Miguel de la Madrid y continuó en el de Carlos Salinas de Gortari.

En el cuarto capítulo, se destaca la polémica que la privatización ha causado en los círculos sociales, políticos y académicos, opiniones vertidas en favor, en contra o neutrales haciendo ver sus cualidades y defectos. Asimismo, se consideran los alcances y límites que la privatización tiene en nuestro país y se

hace una reflexión acerca de la redefinición del rol del Estado, es decir, el papel que juega ahora de rector y regulador en la vida económica.

CAPITULO 1. GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y SURGIMIENTO DE LA CORRIENTE NEOLIBERAL

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

John Maynard Keynes (1883-1946), inglés, hizo importantes aportes a la teoría capitalista. Trató de dar solución y encausamiento a las contradicciones macroeconómicas que originaron la Gran Depresión de 1929. Hace ver que el capitalismo del libre mercado puede tener deficiencias y fallas ocasionando que no se garantice el equilibrio del pleno empleo y justa distribución de la riqueza; así, con su mayor aportación, el llamado "welfare state" o Estado benefactor, también conocido como de bienestar (interventor) pretende solucionar estas deficiencias, convirtiendo al Estado en planificador y en promotor del desarrollo.

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

En las primeras décadas del presente siglo, mientras el liberalismo económico seguía en boga, paralelamente se daba otra forma de concebir las relaciones económicas, políticas y sociales del capitalismo. "Bajo el nombre de socialdemocracia fue conformándose en Europa un cuerpo doctrinario político-filosófico y un conjunto de cambios que respondían tanto a posibilidades del movimiento obrero por ganar mejoras en los niveles de vida y en las condiciones de trabajo, como a necesidades de propietarios de permitir reformas saludables cuando se perfilaba la incapacidad de la empresa privada para financiar, por sí sola, la gigantesca infraestructura que para seguir desarrollándose exigían unas fuerzas productivas en ascenso"¹

¹Sol Arguedas. El Estado benefactor, ¿fenómeno cíclico?, De. De Mundo, México, 1990. p. 25

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

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

La segunda Guerra Mundial dejó a Europa en el desastre o en el desorden económico. A falta de infraestructura y un panorama estable, los capitalistas privados se negaban a invertir su dinero, por lo que fue necesario que el Estado tomara las riendas de la economía.

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

El nacimiento del Estado de bienestar dentro del sistema económico y político de los Estados Unidos fue difícil y lento.

Debido al gran aumento de la productividad del trabajo y a la sobreproducción (que en parte fue causante de la crisis de 1929), se produjo una reducción en la tasa de ganancia; en este sentido, para evitar y controlar la caída de las ganancias capitalistas, es que el Estado tuvo que intervenir.

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

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

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

organizados en sindicatos- mayores posibilidades de negociación frente a los capitalistas.

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

En México, Brasil y Argentina, aunque no fueron idénticas las políticas adoptadas, se pueden señalar algunas semejanzas: a) el surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernativas relativamente afines; b) la tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que fungió como árbitro en una situación de compromiso; lo que se le otorgó una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo situó por encima de la sociedad, en cuanto personificación de la nación en su conjunto; c) la aparición de formas de representación corporativa, que se entreveraron con los modelos de representación ciudadana².

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

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

Este Estado planificador se hace cargo "de la gestión directa de la fuerza de trabajo al menos en tres niveles: a) la fijación del marco jurídico y legal de las

² Juan Felipe Leal, Populismo y Revolución, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Series de Estudios No. 75, México, 1984, p.57

relaciones de explotación (la jornada laboral, el trabajo infantil, el salario); b) la instauración del salario indirecto (prestaciones sociales) para asegurar la reconstitución de la fuerza de trabajo; y c) la estructuración de la asistencia social para orientarla hacia la reserva de mano de obra”³

1.1. Crisis y extinción del Estado interventor.

A partir de la crisis económica que llevó a la caída de la tasa general de ganancia de las economías capitalistas occidentales más importantes, a mediados de la década de los sesenta, el Estado benefactor y la influencia generalizada del gobierno en la vida de la sociedad civil comenzó seriamente a ponerse en duda.

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

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

Otro ataque al Estado de bienestar lo constituye la naturaleza improductiva de algunos gastos sociales, ya que se adjudica pequeñas industrias, cines, hoteles, casa de fin de semana, entre otros, que no era necesario que el Estado manejara, pues sólo perdía dinero, tiempo y atención en sus quehaceres primordiales.

Para Claus Offe, “el Estado de bienestar ha llegado a su límite porque los problemas que trataba de resolver han dejado de ser los más relevantes, al mismo de la producción-explotación y de la demanda-realización efectiva, lo cual ha impedido la readaptación productiva del capitalismo. (...) El estado del bienestar ha provocado enormes problemas al nivel de la oferta: su política deficitaria crea mayor desempleo que el que pretende resolver; desincentiva el trabajo; encarece el dinero y lo hace escaso; la sobreprotección del trabajador obstaculiza las transformaciones tecnológicas y estructurales; los salarios se vuelven rígidos a la baja y dejan de estar sujetos a las relaciones mercantiles contractuales; se encarece el empleo.

³ Guillermo Farfán. “Capital Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado”, en Estela Gutiérrez Garza (Coordinadora) Testimonios de la Crisis de Bienestar, Ed. S. XXI-UNAM, México, 1984, p.57

Por esta razón (...) la estrategia Keynesiana y el Estado del bienestar son responsables de la estancación y de la falta de respuesta, por parte del empresario, a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancia automática⁴

Asimismo, Sol Arguedas sostiene que el Estado benefactor se vio expuesto a la crítica, en primer lugar, por la duración e intensidad que tenía defensas frente a una crisis mayor de reestructuración, es decir, una crisis que tocara las estructuras capitalistas.

De esta manera, la onda expansionista del Estado Keynesiano fue frenándose a medida de que la crisis mundial se hacía más latente, colapsándose cuando ésta se dio abierta y contundentemente. Así, el Estado benefactor, de haber prosperado durante varias décadas claves para el desarrollo del mundo capitalista, entró en una fase de extinción (reestructuración o desmantelamiento), al verse incapaz de solucionar la crisis, en la mayoría de los países que lo venían aplicando.

Alternativamente, "frente a esos cambios de circunstancias y actitudes, poco a poco se perfilaba un nuevo paradigma con valores comparativos por neoliberales y neoconservadores"⁵, que apoyado por organismos financieros internacionales en materia de decisiones sobre estrategia de desarrollo, se convirtió en lo esencial de las políticas económicas. Este nuevo paradigma liberal, favoreció al Estado "mínimo" y a las libres fuerzas del mercado, así como a la acumulación privada de capitales.

1.2. Globalización de la economía mundial

El sistema de producción capitalista se reestructura motivado por una segunda gran crisis económica que lo agobia, después de la del 29; "es el escenario de acontecimientos como la caída del patrón oro, revaluaciones sucesivas en los países desarrollados y atrasados, guerras monetarias, acrecentamiento de los flujos comerciales, desajustes en las balanzas de pagos, déficit fiscal crónico, renovación de los métodos de producción y distribución de mercancías que influyen desde luego en la acumulación y multiplicación del capital"⁶. Igualmente, se ha dado un rápido desarrollo en la tecnología, que transforma las comunicaciones, los transportes y los procesos productivos, entre otros; ha habido una acelerada internacionalización de los procesos de producción que se integran en grado distinto y con características diversas, motivando que las economías del

⁴Claus Offe, "Las contradicciones de la democracia capitalista". Cuadernos Políticos, número 34, oct-dic. 1982. pp. 17-20. Citado por Guillermo Farfán, op. cit., p.46

⁵ David Ibarra. Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América latina. UNAM, México, 1990, p. 21

⁶Ricardo Uvalle Berrones, "Nueva racionalidad del Estado mexicano". Revista del Colegio número 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Julio de 1990. p. 171

mundo se organicen en bloques; se han debilitado ideologías, como la del socialismo, mientras que, por otro lado, se reactivan diversos nacionalismos; etc.

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

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

"Las economías europeas y Japón, por su parte, se beneficiaron de este proceso a través del crecimiento de sus exportaciones, que se transformaron en el principal elemento dinamizador de sus respectivas economías. (...) Sin embargo este crecimiento basado en el dinamismo de la demanda interna norteamericana generó importantes desequilibrios en la economía internacional"⁷.

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

Por otro lado, los países subdesarrollados y en especial los latinoamericanos, mostraron bajo dinamismo económico, pésimas condiciones de vida en gran parte de su población, excesivo desempleo y una débil infraestructura productiva, que revelaba una grave y profunda crisis económica.

Además, América Latina ha enfrentado un contexto macroeconómico extremadamente desfavorable, que no le ha permitido crecer, desarrollarse y mejorar en sus condiciones.

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

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

⁷Roberto Bouzas. "América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida". En Luciano Tomassini, et. al. "Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos". España. Revista de Economía Política número 13. Junio de 1998. pp. 32-34

- "El problema de la liquidez, el cual se refiere a la necesidad de suministrar suficientes activos de reserva internacional a los diferentes países con objeto de que puedan financiar sus déficits en la balanza de pagos.
- El problema del ajuste, referido al tipo de políticas y mecanismos que se deben utilizar para cerrar las brechas externas, y.
- El problema de la confianza en los medios de reserva internacional,
- El problema de la estabilización, el cual consiste en coadyuvar al crecimiento sostenido del comercio mundial y de los ingresos de los países mediante la estabilización de los precios y de las cantidades de los bienes comerciados internacionalmente"⁸

De este modo, el FMI, con su razón de ser un organismo de cooperación y auxilio a los países que lo necesitaban, funcionó hasta finales de la década de los setenta; a partir de ese momento, poco a poco cambió su fisonomía y se volvió parcial; ahora, en su transfondo vela por los intereses de los siete países más ricos del mundo (E.U.A, Inglaterra, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón).

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

El FMI también se ha encargado de acusar al Estado interventor y benefactor, señalándolo como causante de la crisis financiera y económica.

Bajo el manifiesto anterior, el FMI restringe el crédito y condiciona los préstamos. Cuando un país solicita un préstamo al FMI debe presentar o redactar un documento conocido como Carta de Intención, en el que se exponen las políticas: monetaria (programa de restricción en el crédito y/o alzas en la tasa de interés), fiscal (programa que subraya la reducción del déficit del sector público), cambiaria, comercial, de liberación de precios y costos relativos.

La deuda pública, tanto la interna y externa, es una manifestación más de la crisis económica.

Según estudiosos del tema, el endeudamiento de los países subdesarrollados se debe principalmente a dos razones: la primera va relacionada con el auge del

⁸Robert Mandell y Alexander K. Swoboda. "Monetary Problems of the International Economy". The University of Chicago Press. 1969. citado por René Villarreal, en La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo, Ed. Oceano-FCE México, pp. 128-129

petróleo, la segunda se produce a raíz de la relativa baja de demanda de materias primas por parte de los países industrializados.

A raíz de la moratoria mexicana de agosto de 1982, se dieron sucesivas crisis de pagos en los países latinoamericanos (crisis financiera internacional), las cuales agravaron la situación de la deuda pública, provocando una súbita desaparición del financiamiento externo a la región y una baja en la inversión extranjera directa.

Principalmente a partir de ese momento, los préstamos que antes se otorgaban con ciertas facilidades pasaron a ser, además de condicionados, especulativos y cedidos con altas tasas de interés y a cortos plazos para su pago.

1.3. Surgimiento de la corriente neoliberal

El neoliberalismo no es sino la "nueva" versión del liberalismo clásico que plantea la existencia de un orden económico natural y que implica una toma de posición antiestatista, ya que, enfatiza que el estado keynesiano cumplió con su acreditación histórica y social, al verse incapacitado para resolver la crisis estructural del capitalismo. La corriente neoliberal empieza a gestarse a principios de los años sesenta en Chile; y una década después en Gran Bretaña, para después expandirse por todo el mundo y convertirse en lo puntual de las políticas económicas nacionales.

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

La corriente Neoliberal propone al Estado las siguientes medidas⁹:

1. Desestimar la demanda con la disminución del gasto público.
2. Contracción y recesión de los mercados.
3. Amarre de los salarios en favor del capital.
4. Predominio de la política monetaria sobre la del desarrollo.
5. Ajuste de las monedas vía deslizamiento, devaluación y subvaluación.
6. Liberación comercial y apertura externa sin restricciones.
7. Manejo de tasas de interés para encarecer el dinero y el crédito.
8. Reestructuración de las empresas del Estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.
9. Disminución de los programas de bienestar social.
10. Desestimulación de las actividades industriales.
11. Reemplazo de instituciones sociales y políticas no coincidentes con los "postulados de la privatización".

⁹Ricardo Uvalle Berrones, op. cit., p. 179

12. Aliento a la inversión extranjera.

13. Aceleración de los procesos de desregulación legal, administrativa y burocrática.

Esta corriente culpa al Estado del estancamiento económico que sufren muchos países; los fundamentos para refutar la acción estatal radican en el hecho de que el Estado, como participe económico, después de varias décadas de desarrollo, se ve imposibilitado para resolver problemas de mayor índole, que tocan las estructuras del capitalismo.

De esta manera, el sector público obstaculiza la producción, promueve la inflación y propicia una productividad decreciente; "protege industrias ineficientes de la competencia extranjera, protege la ineficiencia e impide el progreso tecnológico, impone onerosas e ineficientes regulaciones; hace atractivo el desempleo y el ocio al gravar a los que trabajan mientras subsidia a los que no lo hacen; invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más fecunda y eficiente"¹⁰

Asimismo, los neoliberales consideran que el intervencionismo estatal ha tenido un efecto negativo para la economía y que las limitaciones, regulaciones y control de precios, llevarán finalmente a la destrucción del sistema de libre empresa.

Por otro lado, las empresas públicas, han constituido más una sangría para el erario nacional que un medio para generar nuevos recursos.

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

Sostiene que la función política y legítima del Estado, consiste en el mantenimiento del orden, como "Estado guardián" que vigile y haga algo que el mercado por sí sólo no puede hacer: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego.

Los partidarios de esta corriente afirman que la intervención estatal debe desaparecer para dar paso a un mayor liberalismo económico; ya que, de lo contrario, la prosperidad lograda -gracias al libre mercado- se verá amenazada.

Los neoliberales argumentan como las causas de la redefinición del papel del Estado:

1) Déficit creciente para financiar el gasto público;

¹⁰René Villarreal, op.cit., p. 110

- 2) La combinación de inflación con recesión (estanflación);
- 3) Expansión de los gastos públicos y administrativos;
- 4) Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado;
- 5) Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad; y
- 6) La extensión de una red administrativa (organismos, agencias, instituciones y funciones) innecesarias para la sociedad, son los factores que indican que el Estado de Bienestar ya cumplió su etapa, así como su acreditación histórica y social.¹¹

El neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel fundamental del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales. A fin de que el derecho positivo se disminuya y estreche gradualmente y en su lugar el derecho natural estimule la libre competencia.

"Una vez que han redefinido o reorganizado la misión histórica del Estado, la solución que encuentran los neoliberales es el mercado. Así cobran relevancia la libertad y la eficiencia económicas, como antes la tuvieron la justicia social y la igualdad distributiva. Por ello, debe tomarse como punto de vista el movimiento histórico que deslinda las jurisdicciones en las funciones del Estado vis a vis al mercado".¹²

La crítica en lo económico se enfoca a tres aspectos, con tesis como la siguientes:

- a) Fortalecimiento del mercado en tanto mecanismo para asignar recursos y absorber actividades que abruma al Estado.
- b) Defensa del principio tradicional de oportunidades, pero rechazo de igualdad de condiciones sociales o económicas. No se repudia por entero al Estado de Bienestar, pero se le restringe a un mínimo de asuntos privados.
- c) Reordenación de las relaciones sociales: en el campo económico pierden importancia el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes para ensanchar el ámbito del mercado y dar importancia a la estabilidad de precios, la privatización y la competitividad internacional.

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones. Op. cit. pp.172-80

¹² David Ibarra. "El Estado y el mercado". En Nexos, No. 158, México, 1991, pp. 49-51

En el nivel ideológico ¹³ existen cuatro proposiciones provistas de neoliberalismo, que son las siguientes:

- 1) Hoy como ayer, el Estado ha demostrado una incapacidad congénita para la solución de problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica, no debió trascender su función estimulante de la acumulación primitiva.
- 2) La expansión contra natura del Estado se observa en la salud, la seguridad social y la protección del trabajo y en general en bienestar social, lo que ha generado una sobre saturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados, creándole al Estado un problema de ingobernabilidad.
- 3) El retorno al Estado a su "tamaño mínimo", suprimiendo las demandas desde su origen y retraer la actividad gubernamental a su papel básico de regulación.
- 4) Siendo el Estado inherentemente un mal administrador, no sólo de la sociedad, si no de una economía que arrebató a los particulares, que mejor que su gobierno (un mal necesario) se reduzca a una mínima expresión.

Lo que se debe señalar en este dilema de Estado y mercado, es que la eficiencia económica explica muy poco de la historia del intervencionismo estatal. Hay sobradas razones sociales o política, más que cálculos de productividad las que determinan y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica: la seguridad en el abasto de bienes públicos, la corrección de sesgos productivos, la ampliación de los derechos sociales, el fomento al desarrollo, han sido entre otros objetivos fundamentales del intervencionismo estatal.

La crisis económica, la llamada crisis de la ingobernabilidad, de los estados y la polémica en torno al tamaño del Estado, ha universalizado a la privatización como una estrategia que puede transformar el papel del Estado contemporáneo. Mediante la privatización de empresas públicas, el Estado reduce su déficit fiscal, transferencias y subsidios, al mismo tiempo que adquiere recursos "frescos" que puede utilizar para otras prioridades, resolviendo en alguna medida la crisis económica; al reducir y adelgazar al Estado, éste puede atender un número determinado de demandas planteadas por la sociedad civil y disminuir el problema de la ingobernabilidad (crisis política) y al redimensionar el tamaño del Estado, se permite disminuir la "obesidad" del mismo y la burocratización de su aparato administrativo (crisis administrativa).

"Con el surgimiento del neoliberalismo, no sólo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se alteran los medios de acción para

¹³ Omar Guerrero. El Estado majestuoso ante la privatización, en Revista del Colegio Año II No. 3, ¿Tamaño del Estado?, México, 1990, pp. 156-157

satisfacerlos, mientras metas e instrumentos intercambian posiciones".¹⁴ Así el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado de Bienestar, en lo externo se produce un cambio análogo. Se pone énfasis en el control de la inflación más que en combatir el empleo.

En ese sentido, la desregulación de la actividad económica, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales que benefician las utilidades y la inversión, así como la reducción del poder de los sindicatos integran un conjunto de medidas que buscan incrementar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes del proceso de acumulación de capital.

"Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En caso todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las erogaciones sociales, el bienestar social y disminuido los subsidios de consumo popular. Los menores salarios aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados y por tanto el empobrecimiento de la población".¹⁵

Por tanto, no hay que olvidar "...ahora que el neoliberalismo tiende más al exceso que al equilibrio; a la concentración más que a la igualdad; más a la sobre-explotación que al aprovechamiento; más a la destrucción ecológica que a la perduración de los recursos".¹⁶ En otras palabras, el neoliberalismo busca apuntalar el funcionamiento de las economías, sometiendo a la disciplina del mercado el resto de los agentes productivos y desde luego, a trabajadores y consumidores.

CAPITULO 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PRIVATIZACION

También llamada "revolución silenciosa", la privatización es tema de discusión y aplicación en todas partes, es decir, de Omar Guerrero, "no hay país que no esté privatizando ni país que no aspire a hacerlo". Igualmente privatizan la Gran Bretaña que la India, Francia que Turquía, Alemania que Argentina, Canadá que el Togo, Bangladesh que Brasil, Estados Unidos que Tanzania, etc.

¹⁴ David Ibarra. op. cit. 22.

¹⁵ David Ibarra. op. cit. 36.

¹⁶ Armando Labra M. Reflexiones sobre el Liberalismo Social Mexicano, Suplemento de la Jornada, septiembre 22, 1992

"Los profesantes de la privatización arguyen una multitud de factores de deficiencia, desorganización y deterioro de los países, principalmente los subdesarrollados, cuyas empresas públicas son consideradas similares de "elefantes blancos" y han sido asidero y negocio de políticos en desgracia y camarillas corruptas".¹⁷

Aunado a lo anterior, "La naturaleza global de la privatización es el reconocimiento táctico de que el estatismo y el socialismo han conducido al estancamiento. La privatización ofrece la promesa de elevar los niveles de vida introduciendo una competencia que producirá eficiencia, abatimiento de costos y mejores servicios"¹⁸

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

Steve Hanke, la privatización "es la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado"¹⁹

Walravens nos dice que la privatización "es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de las manos del gobierno"²⁰

Omar Guerrero; para él, la privatización "es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado".²¹

A manera de síntesis, la privatización es un instrumento de redefinición del papel del Estado, que ha propiciado al mismo tiempo, cuatro procesos a saber:

- 1) El desmantelamiento del Estado del Bienestar y la reestructuración de las instituciones del Bienestar Social;
- 2) La extinción del Estado empresario y el desplazamiento del desarrollo nacional en el mercado, el capital y las empresas privadas;

¹⁷ Omar Guerrero. Privatización de la Administración Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas No. 1, INAP, Vol. 57, Marzo, 1990, p. 223

¹⁸ Randall Fitzgerald. La Revolución de la Privatización, Washington, D.C.: Perspectivas Económicas 1987/4, p. 6

¹⁹ David Steel y David Heald. Privatización de la empresa pública. La trayectoria del gobierno conservador británico 1979-83, en Horacio Boneo "privatización" del dicho al hecho, De. El Cronista Comercial, B. Aires, 1985, p. 299

²⁰ A. Walravens. La privatización: formas y alternativas, Empresa Pública No.1. Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo, INAP-ALAP, Vol. 2. México, 1986, p. 81

²¹ Omar Guerrero. Op. cit., p. 226

- 3) Un nuevo papel a las empresas públicas que quedaron en manos del Estado (en México dentro del renglón de actividades estratégicas) y
- 4) El surgimiento del Estado Neoliberal que tiene como característica fundamental ser un Estado regulador y no interventor, dejando a las fuerzas del mercado el desarrollo nacional, a lo largo del trabajo desarrollamos estos planteamientos.

El estudio de la privatización a nivel mundial, permite identificar la tendencia a la retracción estatal. Sin embargo oponerse o aliarse a la privatización no es un asunto exclusivamente ideológico, se requiere de establecer su oportunidad, su consecuencia, su dimensión y alcances. La privatización no es per se negativa. Aunque refleja la revolución de lo privado sobre el ámbito público, con la privatización -según Omar Guerrero- el Estado majestuoso, en su esencia, del Estado a ultranza, no debe cegarnos para reconocer que estamos frente a un nuevo rol estatal y que la historia determinará, su desarrollo y su propio sepelio.

2.1. Aspectos relevantes del proceso de privatización

Para los eruditos de la privatización existen mayores beneficios (ventajas), que desventajas ²², señalando 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 costosos 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 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 estancamiento, que ha plagado durante tanto tiempo.

En suma, la privatización adquiere un carácter definitivo y fundamental que apunta en las siguientes tendencias a saber:

²² Peter M. Mc. Pherson. "¿Qué ofrece la privatización?, En Privatización y Desarrollo, Steve H. Hanke (Coord.) Ed. Trillas, México, 1989, pp. 26-29.

- A) Se convierte en el instrumento "natural" para adelgazar el tamaño del Estado;
- B) Contribuye enormemente en el cambio del patrón de la acumulación del capital, que requiere mayores mercados, inversiones, empresas, actividades y todo aquello que privilegie lo privado de lo público;
- C) Privilegia la eficiencia privada mediante indicadores de ganancia y rentabilidad, para dejar en forma complementaria o subsidiaria otros indicadores como los sociales, políticos y administrativos.
- D) Propicia la extinción o muerte del Estado Empresario, es decir, ha transformado el rol histórico que tenía el Estado interventor a un Estado regulador
- E) Como producto de lo anterior, la privatización ha contribuido a cambiar el papel del motor del desarrollo nacional del Estado al mercado y sus agentes económicos;
- F) Ha intensificado el desmantelamiento y reestructuración del Estado de Bienestar;
- G) Ha contribuido a la disminución de las finalidades de las empresas públicas, reduciendo su ámbito de acción y competencia, de su naturaleza e incluso de su permanencia en la economía, al otorgarle un carácter suplementario y de poco alcance;
- H) Paralelamente al punto anterior, sólo empresas públicas estratégicas, de un amplio carácter nacional y que corresponden a la Rectoría del Estado, podrán permanecer bajo su dominio;
- I) Ha acelerado el surgimiento del Estado Neoliberal en forma intensa y en tan corto tiempo, prácticamente ha transferido la riqueza nacional de varias décadas de desarrollo.

Actualmente existen alrededor de 22 métodos de privatización, dichos métodos varían de país en país, tres formas de privatización: total, parcial y simultánea, que en general engloban los distintos métodos conocidos:

Privatización Total, la transferencia total de propiedad y control de los activos estatales a los inversionistas privados.

Privatización Parcial, transferencia o concesión de algunos servicios y funciones específicas al sector privado. Asimismo, se relaciona con la llamada "privatización silenciosa", donde el objetivo primordial es incentivar la provisión privada de bienes y servicios.

Privatización Simultánea, se da cuando se imponen criterios de desempeño de tipo privado a las empresas del Estado.

Durante el proceso de privatización "es indispensable que se tome en cuenta: precio mínimo de venta; tiempo adecuado para que se efectúe la desincorporación, naturaleza del mercado o de los mercados donde opera, el porcentaje del capital que se piensa transferir al sector privado, la nueva distribución de capital en porcentajes para los interesados tanto nacionales como extranjeros; el papel que debe buscar conservar el Estado para regular las actividades de las entidades; el impacto que pueda tener la venta de empresas en su medio ambiente externo (clientes, proveedores, socios y competidores), e interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad); etc."²³

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

"Depuración Directa, los factores están implicados concretamente:

- la reducción de los segmentos del mercado de servicios y oficinas gubernamentales, sin brindar la oportunidad a estos organismos para captar nuevos mercados;
- el debilitamiento de la organización por medio de la transferencia de segmentos de tareas, subinversión, congelamiento del personal y la realización de grandes ahorros;
- el creciente sometimiento a la competencia de servicios y oficinas gubernamentales, sin brindarles la oportunidad de reaccionar en forma eficiente y flexible ante esta competencia.

La transición gradual tiene dos formas principales:

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

²³ Alejandro Valenzuela del Río. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias". Banco de México, Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales. Documento No. 41, México, Diciembre, 1988, p. 5

- La administración de una parte de la organización gubernamental recibe una influencia menos directa de los administradores políticos²⁴

En el contexto de las categorías de retracción estatal encontramos:

Desincorporación, sencillamente, es la venta del capital social de una empresa estatal.

Liberalización, "se refiere a la extensión de actividades que estuvieron sometidas a políticas ajenas a la libre concurrencia y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor"

En efecto, la privatización avanza con éxito cuando está acompañada de la liberación, y viceversa.

Desregulación, Desreglamentación, es eliminar o reducir leyes y reglamentos, para que las políticas neoliberales puedan entrar a las economías nacionales con más facilidad.

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

Contratación, se refiere a la concesión o delegación de ciertos servicios y funciones públicas a empresarios privados y,

Redimensionamiento, inspirada también en el neoliberalismo, "el redimensionamiento es una categoría concreta, especialmente referida a los programas gubernamentales de la modernización de la industria, también conocidos como "reconversión industrial"

Asimismo, enlistamos una serie de argumentos a favor como son:

Macroeconómicos:²⁵

- Ingresos inmediatos en efectivo
- Divisas inmediatas
- Ingresos futuros en efectivo
- Pagar una deuda externa

²⁴ A. Walravens, Op. cit. pp.81-82

²⁵ Ted M. Ohashi, La venta de empresas paraestatales, en Hanke, op. cit. pp. 103-104

- Estimulo del desarrollo industrial
- Estimulo de inversiones extranjeras
- Desarrollo de mercados de capital

Microeconómicos: "Se señala que las empresas públicas no son eficientes asignadoras de recursos debido a la demasia de trabajadores, sostenidos por cuestiones políticas, la inestabilidad y falta de capacitación de sus administradores, bajo control de costos, políticas de precios rezagados, baja e inoportuna penetración en los mercados, y mal servicio a los usuarios"²⁶

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

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

En este mismo esquema, destacamos los obstáculos a la privatización como los de carácter:

económico: sobresale la inexistencia o inadecuación de los mercados de capital en los países en vías de desarrollo; por otro lado, la valuación de las empresas a venderse es un problema complejo, porque si existe un contexto económico con inflación, el valor real de la empresa puede ser dudoso, y si ésta es deficitaria y con rezagos tecnológicos, implica que el comprador potencial no tenga incentivos para adquirirla, siendo necesario que el vendedor ofrezca ciertas facilidades de descuentos para su compra, y este hecho, que le resulta negativo al vendedor, no le es grato.

político: de ellos depende en mucho, que el proceso se dé abiertamente o no. Dentro del proceso compra-venta, existe un "riesgo político" en cuanto exista un panorama no estable en el que puedan llegar otros grupos políticos al poder y se opongan a la privatización.

Por otro lado, se manifiesta un amplio grupo de interesados en mantener la empresa bajo control estatal, algunos de estos grupos son los gerentes que ante la incertidumbre del cambio podrían ver sus intereses afectados, o bien podrían ser reemplazados.

²⁶ Peter M. Mcpherson. "¿Que ofrece la privatización", en Hanke, op. cit. p. 27

ideológico: en el nivel político-social, habrá grupos en oposición que señalen a la privatización como un proceso mal planeado y mal instrumentado.

En el nivel económico, se arguye que la posición deficitaria de muchas empresas públicas se ha debido a incentivos dados a la iniciativa privada en forma de insumos baratos, en el nivel laboral, ante lo nuevo que significa el modelo de privatización, prefieran al gobierno y,

jurídico: las leyes y reglamentos son extremadamente restrictivos, los precios y salarios son controlados y existe un alto proteccionismo para el sector industrial.

Como alternativa, "la privatización puede ser la mejor solución del problema de las empresas estatales, pero, en términos reales, es poco probable que se logre llevarla a cabo en el grado necesario. En el mundo en desarrollo, donde el problema es más grave y la necesidad de privatizar es más apremiante, el éxito será, probablemente, mucho menor. Por lo tanto, se aconseja a los dirigentes gubernamentales y a los encargados de elaborar las políticas de desarrollo internacional que, a medida que se realizan los esfuerzos tendientes a la privatización, no dejen de considerar las posibilidades de reformar las empresas públicas mientras éstas están aún en manos del gobierno"²⁷

El hecho de que el personal directivo de las empresas públicas sea constantemente cambiado, refleja ineficiencia en dichas empresas, puesto que, es muy difícil que en un año o dos que duran por lo general los directivos en sus puestos, puedan aplicar y llevar a cabo reformas y programas de desarrollo, expansión y eficiencia. En cambio, las empresas que mantienen cierta continuidad en sus cuadros directivos, son las más rentables y eficientes.

2.2. Visión general sobre la privatización en países desarrollados y en vías de desarrollo

El ambiente de política económica ha favorecido la implementación de políticas neoliberales, existe un sistema jurídico debidamente estructurado, una planta productiva de empresas privadas ya cimentada con anterioridad, las medidas de control de precios e insumos no son excesivas, el acceso al comercio exterior es abierto. Así se revela un mercado de capitales bien desarrollados y un sistema político estable.

²⁷ John F. Coburn y Laurence Wortzel. El problema de la empresa pública. ¿ La privatización es la solución?. en Bonco, op. cit. p. 83

Gran Bretaña

El método generalmente usado para la privatización de las empresas estatales más grandes, fue el de la colocación de los activos y/o acciones en el mercado de valores, es decir, el conocido "capitalismo popular", con el cual, el gobierno ganó fuerza y legitimidad ante las mayorías, al mostrar deseo de alentar y ampliar la propiedad y riqueza de la Nación entre la población y los empleados de la empresa en particular. "En 1979 solo el 5% del público británico era propietario de acciones; para finales de 1986, esa cifra había llegado al 16%"²⁸. De este modo, el proceso de privatización se inició en 1979 con la venta del 5% de las acciones de British Petroleum, y hasta 1987 se llevó a cabo en casi todos los sectores productivos del país; con lo que, 13 de las empresas más importantes y varias subsidiarias nacionalizadas se habían privatizado (véase cuadro 1).

CUADRO 1

PRINCIPALES VENTAS DE EMPRESAS DEL GOBIERNO BRITÁNICO POR SECTORES 1979-1987

PRINCIPALES VENTAS DE EMPRESAS POR SECTORES	FECHA DE VENTA	PROCEDIMIENTO DE VENTA
SECTOR ENERGÍA	Oct. 1979	5% de las acciones a un precio fijo
British Petroleum	Jun.1981	Venta de derechos del gobierno
Amersham Internacional	Feb.1982	100% de la acciones a un precio fijo
Britoil	Nov.1982	Oferta del 51% de las acciones
	Ago.1985	49% de las acciones a un precio fijo
British Gas Corporation *Subsid: Wytch Farm- Onshero oil Field	May.1984	Vendida a un grupo privado
British Gas Corp.	Dic.1986	100% de las acciones a un precio fijo
Enterprise Oil	Jun.1984	Oferta del 100% de las acciones

²⁸ Randal Fitzgerald, Op. cit. p. 36

SECTOR INDUSTRIA

British Steel Corporation	1980 en adelante	Venta privada y establecimientos de conversiones con el sector privado
British Aerospace	Feb.1981	51.6% de las acciones a un precio fijo
	May.1985	48.4% de las acciones a un precio fijo
Rover Group	Jul.1984	100% de las acciones a un precio fijo
*Subsid: Jaguar		
British Shipbuilders	May.1985- May.1986	Venta Privada
Rolls-Royce		
*Subsid: Motores de avión	1987	

SECTOR TRANSPORTES

British Rail		
*Subsid: Hotels	Jun.1981	Venta privada
*Subsid: Sealin K	Jul.1984	Vendida a la British Ferries
National Freight Company	Feb.1982	100% de las acciones a un precio fijo
Associated British Ports	Feb.1983	51.5% de las acciones a un precio fijo
	Abr.1984	Oferta del 48.5% de las acciones
British Airways		
*Subsid: Internacional	Mar.1983	Vendida a estándar Telephones and cables
Aeradio		
*Subsid: Helicopters	Sep.1986 Feb.1987	Vendida a DEG H helicópteros Total
National Bus Company	Jul.1986 en adelante	Cada subsid: Vendida en forma separada
British Airport Authority	Jul.1987	

SECTOR TELECOMUNICACIONES

Cable and Wireless	Oct.1981	49.4% de las acciones a un precio fijo
	Dic.1983	Oferta del 22.3% de las acciones
	Dic.1985	22.7% de las acciones a un precio fijo
British Telecom	Nov.1984	50.2% de las acciones a un precio fijo

- Los ingresos de la venta de subsidiarias, son contenidos por las filiales.
- REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op. cit., pp. 7-10.

La experiencia de la Gran Bretaña en materia de privatización de empresas públicas, la convirtió en líder y ejemplo de enseñanzas para distintos países del mundo, que la llevan a cabo.

Francia

El proceso de privatización se retrasó breve tiempo, se elaboró un proyecto de ordenanza que contempla todos los aspectos de la política de privatización, el proyecto como iniciativa de ley, aprobado el 2 de julio de 1986 limitando la participación extranjera a un 20%. Inmediatamente después, se formó una Comisión para examinar caso por caso a las empresas que deberían ser privatizadas, su precio mínimo de venta y las condiciones generales y particulares en las que se pondrían a la venta. (véase cuadro 2)

**CUADRO 2
PRINCIPALES EMPRESAS PRIVATIZADAS DURANTE EL GOBIERNO DE
FRANCOISE MITERRAND**

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

RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PROGRAMA DE PRIVATIZACION FRANCES

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

FUENTE: Gobierno Francés, y Je Crois en L' Homme Plus Ou' en L'Etat.
REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op. cit., p.15.

El proceso de privatización francés no fue tan ambicioso como el británico, al no tocar las áreas consideradas como estratégicas y prioritarias, sin embargo, entre diciembre de 1986 y julio de 1987, los ingresos obtenidos por las ventas de empresas públicas, superaron a los registrados en Gran Bretaña durante un período de cinco años.

Alemania

Como en otros países europeos, la privatización no sólo significó la disposición de la totalidad o parte de la propiedad estatal, sino también "la transferencia de actividades auxiliares de servicio público a la iniciativa privada al igual que de otras funciones realizadas por entidades gubernamentales, y la incorporación de capital privado a entidades que anteriormente sólo estaban en manos del Estado"²⁹

Fue hasta marzo de 1985 que se implementó un plan integral de privatización y de políticas de inversión del Estado, a partir del cual, se realizaron diversas enajenaciones importantes, en las que el gobierno no dejó de poseer el 50% de la propiedad (vease cuadro 3), las demás privatizaciones fueron de menor índole, tales como las relacionadas con los servicios de limpieza y disposición de basura, el transporte de escolares, bancos de sangre, mantenimiento de carreteras, y otras tareas auxiliares de la administración pública.

CUADRO 3

PROGRAMA DE PRIVATIZACION PARCIAL		
EMPRESAS PUBLICAS	PORCENTAJE DE DESINCORPORACION	OBJETIVOS
V. I. A. G. AG (ALUMINIO Y PRODUCTOS QUIMICOS)	De 87.4% a 62%	Permitir una mayor participación de capital privado, buscando mantener el control de la empresa.
PRAKLA SEISMOS	De 95% a	Se está buscando vender el porcentaje necesario para garantizarle a la empresa mayor autonomía si dejar el control de la empresa.

Continúa....

²⁹ Jorge Ruiz Dueñas. Empresa pública: elementos para el examen comparado. FCE, México, 1988, p. 377

DEUTSCHE PFANDRIEFSANTALT	De 67.8% a 50%	Mantener una participación mayoritaria simple
LUFTHANSA (SERVICIOS AEREOS)	De 74.3% a 55%	Buscar mantener el control de la empresa
DEUTSCHE SIEDLUNGS LANDESRENTENBANK (SECTOR BANCARIO)	De 99% a 50%	Mantener una participación mayoritaria simple
I. V. G (HOLDING INDUSTRIAL)	De 100% a n. d.	No se han definido ni el proceso ni la extensión de la desincorporación
D. I. A. G.	De 100% a n. d.	En negociación
FILIALES DE LA DEUTSCHE BUNDESBahn (COMPANÍA FERROVIARIA)	De 100% a n. d.	No se ha definido

- Información vigente hasta enero de 1986

FUENTE: Denationalisations: Les Lecons de L'Etranger

Referencia: Alejandro Valenzuela del Rio, op. cit., p. 13.

(*) n. d. No datos

Japón

"Cuando el Gobierno del Primer Ministro Nakasone lanzó su programa de privatización, Japón contaba proporcionalmente con el sector público más pequeño entre los países industrializados y probablemente del mundo, ya que hasta los servicios públicos como el suministro de agua, gas y electricidad eran proporcionados por el sector privado".³⁰

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

Con esas desincorporaciones, el Estado Japonés se quedaba sólo con la compañía de televisión N.H.K. y el 40% de la compañía aérea Japan Airlines que posteriormente enajenó (vease cuadro 4). El proceso de privatización implicó que se llevara simultáneamente un proceso de reestructuración de las industrias implicadas en la venta, para hacerlas más eficientes y competitivas, y con ello, atractivas a los compradores privados.

CUADRO 4
PROGRAMA DE PRIVATIZACION

EMPRESAS	PORCENTAJE DE DESINCORPORACION	NUMERO DE EMPLEADOS	OBJETIVOS
NIPPON TELEGRAPH AND TELEPHONE (SEC. COMUNICACIONES)	De 100% a 0	320,000	Ayudar a reducir el déficit publico, así como readecuar la empresa a las nuevas necesidades del mercado de telecomunic.
JAPAN NATIONAL RAILWAYS (SECTOR FERROVIARIO)	De 100% a 0	312,000	Por improductiva y deficitaria se optó por venderla en varias partes (6 regionales, una de transporte y otra para operar el tren bala "shinkansen".

Continúa.....

³⁰ Alejandro Valenzuela del Río. Op. cit. p.13

JAPAN TOBACCO (MONOPOLIO DE LA COMPRA, ELABOR Y DISTRIBUCIÓN DEL TABACO)	De 100% a 0	37,000	Adecuar la empresa para hacer frente a las medidas de liberalización
JAPAN AIR LINES (TRANSPORTE AEREO)	De 40% a 0	25,000	Otorgarle mayor autonomía y volverla más competitiva ante la competencia nal. e int.
N. H. K. (SEC. COMUNICACIONES)	De 100% a	N. d.	Volverla más eficiente

FUENTES: Le Denationalisations au Japon en el libro DENATIONALISATIONS:
LES LECONS DE L'ETRANGER

REFERENCIA: Alejandro Valenzuela del Rio, op. cit., p. 12.

En el caso de los países en vías de desarrollo se estudian los procesos de privatización en sus periodos más importantes, escogidos por sus trayectorias político-económicas.

Chile

En 1973 el gobierno de Chile poseía en el sector industrial 229 empresas, y había asumido la administración de otras 259, cifras que habían aumentado notablemente con Allende en el poder. En general, la desincorporación en la mayoría de ellas se hizo aceleradamente durante 8 años, pues pasó de 507 en 1973 a 24 en 1980 (véase cuadro 5).

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

FUENTE: Foxley (1983^a) y Vergara (1981)

REFERENCIA: Jorge Marshall, citado en boneo, op. cit. P.156

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

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

Cabe mencionar que la privatización, en el área de agricultura, hizo que se regresara a sus antiguos dueños cerca de 30% de la superficie total de tierra expropiada.

Sin embargo, después de madurado el proceso de privatización en su etapa inicial, se obtuvieron resultados que no fueron los esperados, ya que después de varios años de recuperación y nuevamente en la economía: en 1981 intervino 2

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

En 1985, ante una recuperación económica, el gobierno chileno tuvo como prioridad la reprivatización de las entidades recientemente intervenidas y la privatización de otras 23 no tocadas anteriormente.

El proceso de escalonamiento que vivió nuevamente la privatización en el mandato de Pinochet, tuvo su punto culminante a fines de 1988, "cuando después de perder un plebiscito que habría permitido la continuidad del régimen autoritario, el gobierno indica que prácticamente ninguna empresa pública dejará de ser privatizada, antes de transferir el poder a un nuevo gobierno democrático, en marzo de 1990".³¹ De este modo, la privatización había operado hasta esa fecha, a través de ventas a Fondos de Pensiones (18%), ventas a trabajadores de las propias empresas y funcionarios públicos (20%), ventas en la Bolsa de Comercio (50%), licitaciones públicas (9%), y otras operaciones patrimoniales (3%).

Brasil.

En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, el modelo económico de Brasil se caracterizó por la participación directa del sector privado en las decisiones y políticas gubernamentales, que se basaban en grados variables de intervención estatal en el mercado. Durante este periodo la conducta de las empresas fue estrictamente comercial, gozando de altos niveles de autonomía empresarial, lo que las hacía desarrollarse a manera de empresas privadas. Posteriormente comenzaron a diversificarse y a meterse en áreas reservadas para el sector privado. Sin embargo, no fue este hecho el que obligó al gobierno a privatizar, sino, la creciente inflación, la deuda externa que ocupaba el primer lugar de entre los países latinoamericanos, el déficit público y los constantes ataques y críticas por parte de la ciudadanía en general y en especial del sector privado, que se quejaban del excesivo intervencionismo estatal, de las reglamentaciones, de la burocratización en todos los niveles y de la centralización de poder.

De esta manera, surgida de coyunturas adversas y por recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, la privatización se concibió bajo el gobierno militarista, como parte de una estrategia para controlar los nuevos mercados.

³¹ Mario Marcel, "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública: Cd. de México, 13, 14, 15 de noviembre de 1989. p. 63.

Además de considerar la desburocratización y la desestatización, contemplaba "la racionalización del sector productivo estatal con el objetivo de reducir su dimensión y complejidad y eliminar lo superfluo, la superposición y la fragmentación".³²

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

En 1981 se elaboró el Programa Nacional de Desestatización, que señaló los criterios de privatización y sus modalidades. Los criterios estribaron en la selección de las empresas estatales viables a privatizarse, incitando también, las que no deberían desincorporarse, tales como las ligadas "a la seguridad nacional, a la infraestructura económica-social, al régimen de monopolio estatal, las productoras de insumos estratégicos y aquellas responsables de coadyuvar el proceso de desarrollo o evitar la desnacionalización de los sectores básicos de la economía". Las modalidades consistieron en: '(a) transferir las operaciones de ciertas empresas públicas al sector privado a través de la venta de sus acciones; (b) liquidar total o parcialmente a otras; y c) transferir ciertas a los gobiernos estatales y municipales".³³

A pesar de algunos retrasos, Brasil, a través de sus expresidentes (Figueiredo, Sarney y Collor de Mello) no interrumpió ni eliminó de la agenda política a la privatización, denotando con ello que ésta es un proceso que requiere de tiempo y continuidad.

La privatización al igual que otros objetivos de la administración pública están siendo replanteados.

Argentina.

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

El proceso de privatización se sistematizó realmente cuando ascendió democráticamente a la presidencia Raúl Alfonsín, de procedencia civil.

³² Sergio Henrique Abrances, "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños". En Boneo, op.cit., p.123.

³³ Marcela Torres, et.al., "La privatización en los países en vías de desarrollo". México, Ms. p.7

Para 1986 habían sido liquidadas 120 empresas y vendidas participaciones accionarias de 212 más.

No obstante, durante 1987 las empresas públicas continuaron siendo la principal (50%) fuente del déficit fiscal del Estado. Por tal motivo, en busca de apelar la grave crisis económica, se emitió un decreto privatizador encaminado a lograr una reducción del sector público, que aligerara la pesada carga estatal.

Con el actual presidente de Argentina, la privatización ha continuado siendo prioridad de la política económica estatal, ya que, cuando recibió el poder, la nación contaba todavía con varias empresas deficitarias (véase cuadro 6).

CUADRO 6

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

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

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

REFERENCIA: Ricardo M. Rodríguez "De la hiperinflación al Menemismo".

Apuntes críticos sobre la reforma del estado en Argentina". Memoria del seminario internacional, op. cit., p. 50.

CAPITULO 3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN MEXICO: 1982-1997

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

3.1. Razones que justifican el cambio.

Externas

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

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

En este sentido, "lo que acontece afuera de nuestras fronteras no ha sido ni puede ser hoy ajeno. Su impacto, aprendido duramente las pasadas dos décadas, condiciona las perspectivas de enfrentar los retos internos. Hay por ello, reconocimiento de los cambios profundos que han venido ocurriendo en otras naciones y en la interacción de otros países y agentes internacionales."³⁴

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

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

A este propósito, el FMI recomienda que se pongan en práctica: la menor intervención del Estado en la economía a través de la privatización de empresas públicas; la flexibilización de precios; la libertad cambiaria y económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes; la libertad para la inversión

³⁴ Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado". México, Nexos número 148. Abril de 1990. p.29

extranjera; la reducción del gasto público; la eliminación de subsidios; la eliminación de controles de precios; la fijación de salarios en función a las leyes de la oferta y la demanda; y la actualización de tarifas de los servicios públicos.³⁵

Considerando lo anterior, a partir de 1982 el gobierno mexicano, se ha empeñado por la transformación económica del país, dando un viraje histórico, al dejar el tradicional esquema de Estado paternalista y entrar a uno completamente nuevo, que es precisamente el del neoliberalismo.

Internas.

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

El modelo general de desarrollo que funcionó en México de 1930 a 1982, se caracterizó por tener un Estado altamente interventor en la economía. Así tenemos que en 1930 se contaba con 12 entidades paraestatales, en 1940 con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491; en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155.

Asimismo, en nuestro país, el estatuto de la "paraestatalidad" respondió "a la necesidad de reasunción del dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes; asegurar el bienestar de la población interviniendo en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollar infraestructura para la economía nacional, cumplir los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatar y mantener unidades de producción y servicio, y allegar recursos al Estado por fuentes no fiscales".³⁶

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

³⁵Arturo Ortiz Wadymar, El fracaso neoliberal en México: 6 años de Fondo Monetarismo (1982-1988). México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988. pp. 14, 15 y 33

³⁶Omar Guerrero, El Estado y la Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 718.

creciente fuga de capitales, la caída del peso y el aumento del déficit financiero del Estado".³⁷

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

Poco después, a estos desequilibrios estructurales se sumaron otros problemas surgidos por el excesivo endeudamiento: estancamiento, un sector público sin recursos para hacer frente al servicio de la deuda, altas tasas de interés, baja productividad económica, obstáculos a las exportaciones impuestas por el proteccionismo de los países industrializados, una virtual suspensión de los créditos provenientes de los acreedores internacionales, etc., provocando que la crisis económica se agudizara y se convirtiera en la más seria que haya enfrentado el país durante su historia.

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

- 1) Las políticas de reajuste del sector público, que en general implicaron una severa contracción al gasto, la inversión y las transferencias públicas;
- 2) Los problemas estructurales que las empresas públicas -salvo raras excepciones- arrastraron por muchos años: transferencias en déficits financieros permanentes, la corrupción e ineficiencia administrativa, la baja productividad y falta de renovación, entre otros;
- 3) La incapacidad de algunos programas de rehabilitación financiera y el proyecto de reconversión industrial, que, implementados por el propio gobierno, tuvieron un papel irrelevante para reactivar las empresas;
- 4) La oposición de las cúpulas del sector privado hacia la participación del estado en la economía.³⁸

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

³⁷ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Reestructuración del Sector Paraestatal". México, Cuadernos de Renovación Nacional, vol. IV. Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 126, p. 15

³⁸ José Gasca Zamora, "Privatización de la empresa pública en México: 1983-1988. Momento Económico, op. cit., p. 23

Tras medio siglo de abundante proteccionismo estatal, para inicios de la década de los ochenta, se evidenció el fracaso inminente del Estado de bienestar, componente máximo del modelo general de desarrollo.

Ante la crisis, fue necesario "comenzar a bosquejar orientaciones económicas, jurídicas y administrativas que mejoraran la gestión de la empresa pública.³⁹ Esto constituyó el abandono definitivo del modelo general de desarrollo y el inicio de una nueva estrategia basada en una modificación del comportamiento del Estado, que precisó sus funciones y replanteó sus prioridades bajo esquemas de un nuevo orden.

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

3.2. Reformas constitucionales para sustentar la privatización en México.

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

De esta forma, desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, "se promovieron importantes modificaciones constitucionales con el doble propósito de consolidar la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional y precisar su ámbito de participación en materia económica.⁴⁰ En consecuencia, como principio básico de la política de redimensionamiento fueron las reformas y adiciones a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta magna en 1983.

Estas enfatizaron que el estado debería limitar su participación en materia económica al manejo, de manera exclusiva, de las áreas estratégicas, y su participación por sí o con los sectores social y privado -otorgándoles condiciones

³⁹Secretaría de la Contraloría General de la Federación, op.cit., p.20

⁴⁰Ignacio Pichardo Pagaza, El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales: el Caso de México. Conferencia pronunciada en el simposio "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas. Querétaro, Qro. México, 14 de julio de 1988. SECOGEF. p. 15.

apropiadas para su desenvolvimiento-, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, bajo el marco de nuestra economía mixta.

Al mismo tiempo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, -entre otros puntos- se señalaron las prioridades generales de la participación del estado en la economía, limitando así, su injerencia en otro tipo de actividades no justificables.

Podría decirse que estas adecuaciones o reformas constitucionales se constituyeron con la premisa fundamental de crear un ambiente de política económica favorable que diera protección y garantía a las inversiones del capital nacional y extranjero.

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

Por su parte, las áreas prioritarias, corresponden a aquéllas que, sin ser fundamentales para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demanda el interés público.

De esta manera, a principios del gobierno de Miguel de la Madrid, se organizó el Foro de Consulta Popular, que tuvo como objetivo primordial revisar el papel que las entidades paraestatales deberían realizar en el futuro. Algunas ponencias del foro destacaron en franca crítica: "A) expansión indiscriminada del estado a través de las empresas públicas; B) duplicación de servicios; C) supervivencia de inercias que afectan la eficiencia y la eficacia de las empresas; D) existencia de errores y desviaciones en el manejo y, en algunos casos, ejemplos de corrupción; E) falta de identificación con los objetivos nacionales; F) ausencia de viabilidad económica; G) deficiencia de operación; H) incumplimiento de objeto para lo cual se crearon; y otros se manifestaron por I) la reestructuración del sector en su conjunto"⁴¹

Las conclusiones obtenidas por el Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y sirvieron

⁴¹Romeo Flores Caballero (ponente), "La Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Proceso Legislativo". Política y Administración Pública, op. cit., p. 142

de base para formular la iniciativa de Ley sobre la empresa pública; lo que modificó el artículo 6 de la iniciativa en su segundo párrafo, con el fin de buscar la convivencia constitucional necesaria con los artículos 25, 26 y 28; asimismo, adecuó la redacción de los artículos 7, 8, 14, 22 y 34 de dicha iniciativa y reordenó los artículos 31 y 32 entre otros.

El resultado de la iniciativa de ley fue la creación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que fue una respuesta moderna y adecuada a la compleja realidad y al cambiante entorno empresarial.

Esta nueva Ley -que entró en vigor en mayor de 1986- al promover la simplificación de las actividades públicas y sujetar a las empresas a criterios de eficiencia, mejoró y adecuó el entorno político económico para la privatización.

3.3. Diversas formas de privatización en México.

Existen procesos que si bien no implican la enajenación (liquidación, extinción, fusión, transferencia, y otorgación de concesiones al sector social y privado), si corresponden a la retracción del Estado en las actividades públicas.

"Los criterios que orienten el tipo específico de desincorporación a que se sujetan las entidades paraestatales resultan de diversas consideraciones referentes a la situación real que guardan las empresas, fundamentalmente en lo que se refiere a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales".⁴²

Venta.

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

Liquidación, Extinción.

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

⁴²Ignacio Pichardo Pegaza, op. cit. p.11.

Fusión.

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

Transferencia.

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

Concesión.

Se da como una viabilidad a la privatización total de capitales; se constituye como una licencia -que dan las instituciones o entidades paraestatales de algunas de sus actividades, al sector social o privado.

3.4. El proceso de privatización en México 1982-1997.

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

Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)

En el gobierno de Miguel de la Madrid, "El proceso de privatización o desincorporación de entidades paraestatales incluyó la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia, según fuera el caso. Dicho proceso siguió en general, las siguientes fases operativas":⁴³

⁴³José Gasca Zamora, "Fuente para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988" México, Comercio Exterior número 2. Volumen 39. Febrero de 1989. pp. 151-152

1) De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), así como con los diversos programas de ajuste: Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y el pacto de Solidaridad Económica (PSE), se definieron los lineamientos generales de política económica.

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

3) La SPP efectuaba los estudios necesarios mediante tres direcciones y los sometía a dictamen de la CIGF.

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

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

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

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

8) El proceso de venta concluía formalmente cuando se firmaba el contrato de compraventa, aunque el pago total o parcial se realizara en fecha posterior. Los recursos se depositaban en la Tesorería de la Federación.

Los criterios que se observaron del proceso de desincorporación son los siguientes: concentrar la participación del Estado en las ramas estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional; depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades de operar; racionalizar las estructuras de apoyo y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su integración y su capacidad exportadora; fusionar entidades por razones de racionalidad técnica y economías de escala para el mejor aprovechamiento de los recursos y potencialidades;

transferir a gobiernos de los Estados empresas de importancia local o regional; y, aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumento de política económica.⁴⁴

Estos criterios tuvieron como finalidad rehabilitar la empresa pública como instrumento de política económica y como instrumento de la estrategia de modernización y reestructuración económica.

Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

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

"El proceso de desincorporación via venta de empresas, es muy extenso y complejo, ya que un buen número de los trámites que se realizan son los mismos para todas las empresas, independientemente de su tamaño"⁴⁵.

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.

2) Dictamen de 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.

3) Acuerdo para la desincorporación

⁴⁴René Villareal, Mitos y Realidades de la Empresa Pública: ¿Racionalización o Privatización? México, Editorial Diana 1988, p. 24

⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", Suplemento especial No. 162, junio 1991, pp. VI-VIII

En el caso de que se decida que el destino de una empresa será la venta, la Coordinadora de sector enviara la comunicación oficial al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público con el fin de que inicie el proceso de venta.

4) Designación del banco agente.

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

5) Lineamientos de venta

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. El segundo documento es el prospecto descriptivo que está conformado por la información más relevante de la empresa.

7) Evaluación técnico-financiera

El banco realiza un estudio a través de diferentes métodos denominado evaluación técnico-financiera. Entre los métodos más utilizados se encuentran: valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado.

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

8) Recepción y evaluación de las ofertas.

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

El agente de venta establece su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado.

9) Autorización y resolución de venta

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

10) Formalización de la compraventa

La dependencia propietaria del Gobierno Federal y el comprador, suscriben el contrato de compraventa, formalizándose así la operación.

11) Desincorporación

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

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 (véase Grafica 1).

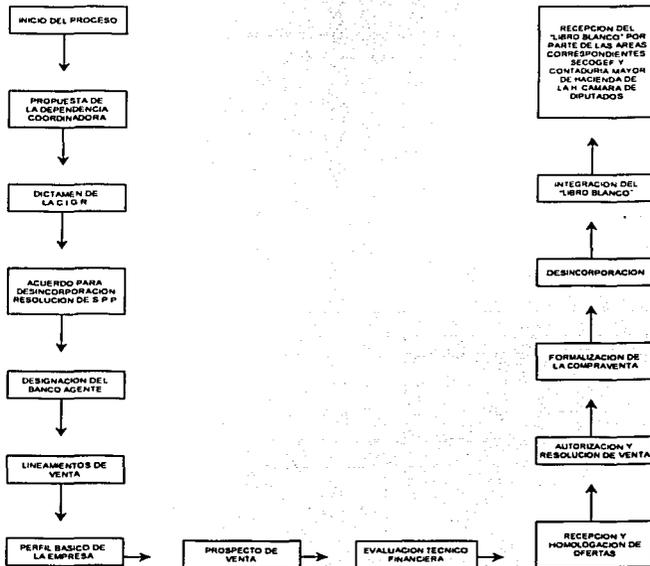
Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (Periodo 1994-1997)

En este gobierno, el proceso de privatización, muy lejos de haber concluido, se consolida y se amplía sobre todo, en áreas tan importantes como las telecomunicaciones, el petróleo y energía eléctrica. La iniciativa presidencial de modificaciones constitucionales para permitir la privatización de esta última, abre numerosas interrogantes que deben ser esclarecidas antes de que el proyecto pueda hacerse merecedor del respaldo de la sociedad.

En México, en este periodo, entramos en la fase profunda de las privatizaciones en los sectores telecomunicaciones y energético, que son sin lugar a dudas, el corazón de la actividad estatal y el símbolo último de la independencia y la soberanía nacional, por el otro, está la tierra como la razón misma de la existencia

GRAFICA 1

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



REFERENCIA. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, OP. CIT. P. VIII

de una amplia masa campesina e indígena empobrecida que, entre otras muchas cosas, demanda instituciones verdaderas de seguridad social.

Mucho antes de entrar en esta fase privatizadora profunda, ya estamos viendo en México, por un lado, las evidencias de una grave fractura de la coalición gobernante y, por otro lado, ya desde enero de 1994 vimos el firme principio de lo que a todas luces sería una larga y complicada tendencia al desbordamiento de la crisis social en el campo.

No deberíamos esperar entonces, un proceso linealmente ascendente de la continuación de las privatizaciones en México ya que el impulso al esquema de macroeconomía abierta con énfasis en la exportación de manufacturas y la apertura financiera, así como el impulso a la formación del bloque comercial regionalizado de América del Norte, habrán de significar todavía graves desajustes en la coalición gobernante y fuertes costos sociales. En consecuencia, es altamente probable que se requiera con urgencia de una masiva intervención estatal para ir enfrentando los problemas sociales acumulados y las tensiones políticas emergentes. Pero es casi seguro que esa probable intervención estatal ampliada tendrá otro carácter, porque deberá coexistir con la tendencia privatizadora, y tendrá además una mucho mayor precisión en su direccionalidad social y política, para hacer viable la gobernabilidad del país.

3.5. Etapas en el procesos de privatización en México

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

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

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

Para la mejor comprensión del proceso de privatización que va de 1982 a 1994, es conveniente apegarse a las cuatro etapas delimitadas por las autoridades encargadas del proceso. Tres de ellas se dieron a conocer con Miguel de la Madrid⁴⁶: la primera, de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988. La cuarta con Salinas de Gortari⁴⁷: de diciembre de 1988 a abril de 1991.

⁴⁶Secretaría de la Controlaría General de la Federación, op. cit., pp. 74-89

⁴⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit., pp. II-V y IX-XI.

Estos mostraron los avances de la privatización hasta la fecha oficial en que se dieron a conocer. Cabe señalar que la privatización de la banca, de los puertos y otras importantes empresas forman parte de una quinta etapa ampliándose de forma silenciosa y negociada a los primeros tres años de gobierno del Presidente Zedillo.

Primera etapa: de diciembre de 1982 a enero de 1985

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

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

Fueron sometidos a extinción diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaban principalmente en el renglón de servicios financieros y profesionales, como son los Fideicomisos para créditos en la siembra de Frijol o Maíz o Campesinos del Sur de Sinaloa, para otorgar créditos a Empresas Telefónicas, para obras, Ampliación y Mejoramiento de Desmontes, para la Organización y Capacitación Campesina, para el establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos, y el del Apoyo a la Industria Rural.

Durante esta etapa, bajo la modalidad de fusión, se desincorporaron entidades de las áreas de servicios financieros y de la industria pesquera.

Las áreas de actividad preponderantes en relación con las entidades sometidas a proceso de transferencia durante esta etapa, fueron la de promoción industrial y servicios urbanos.

La venta de entidades se dio principalmente en las áreas automotriz, de equipo de transporte y de siderurgia.

Segunda etapa: de febrero de 1985 a noviembre de 1987

Se instrumentó un nuevo paquete adicional de entidades sujetas a desincorporación.

Entre las entidades sometidas a liquidación, algunas se encontraban en la rama de servicios de esparcimiento, algunas más en el servicio de transporte, y otras más en las áreas de servicios inmobiliarios y construcción.

En cuanto a las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó las áreas de actividades culturales, educativa, de esparcimiento, de desarrollo turístico, de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales.

Se sujetaron a fusión en esta etapa entidades localizadas en las áreas de servicios de esparcimiento, agrícola, minerametalúrgica y servicios de comunicación.

Las entidades sometidas a proceso de transferencia se ubicaron en las áreas de servicios urbanos, en el ramo textil, en el campo agroindustrial y en el ramo de servicios de esparcimiento.

Respecto a las empresas que se incorporaron al proceso de venta, las áreas se diversificaron aún más: en la agroindustrial, en la forestal, en la textil, en la de refrescos y aguas gaseosas, en la de cemento, en la de resinas sintéticas, en la de productos químicos, en la de azúcar, en la turística.

Es relevante señalar que en el curso de esta segunda etapa, entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

"Hasta esta etapa, del total de entidades paraestatales sometidas al proceso de desincorporación, 33% de ellas se hicieron porque mostraron inviabilidad financiera y problemas administrativos, 24% fue motivado porque realizaban actividades no prioritarias, 18% porque duplicaban funciones, 13% por haber cumplido ya sus objetivos, 10% por haberlos incumplido o por no haberse ejecutado el proyecto, y 2% por ser entidades que sólo tenían interés regional o local.⁴⁸ El sector más afectado fue el industrial, que constituyó el 40% de las desincorporaciones totales para finales de 1987.

Tercera etapa: de diciembre de 1987 a agosto de 1988

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

⁴⁸Jorge Ruíz Dueñas.Op. cit. p. 391

Las entidades sometidas a liquidación realizaban actividades en materia de servicios inmobiliarios y de construcción, en la industria pesquera, en servicios profesionales relacionados con la comunicación, en la minería y extracción de minerales, en la farmacéutica, en la petroquímica secundaria, y en la forestal.

Se sujetaron a extinción los Fideicomisos, formando todos parte de las ramas de servicios sociales y financiera, de seguros y bienes inmuebles.

Las funciones autorizadas correspondieron a Fertilizantes, en la editorial, en la de servicios inmobiliarios, en servicios, en actividades siderúrgicas.

Por lo que hace a las entidades sujetas a proceso de transferencia, destacaron: en la actividad minera, en la de molienda de nixtamal y en desarrollo turístico.

A proceso de venta se sujetaron entidades que se ubican en las siguientes áreas: azucarera, pesquera, productos metálicos, beneficio y molienda de café, productos petroquímicos, siderúrgica, automotriz, comercio en la Distribuidora de Gas, en las de Astilleros y Fábrica de Tractores Agrícolas.

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

En los cuadros del 7 al 11, se presentan las cifras correspondientes al avance que por sectores tuvo la desincorporación de entidades paraestatales durante estas tres etapas.

CUADRO 7
AVANCE DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION AL 31 DE AGOSTO DE 1988
(LIQUIDACIÓN)

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SG	12	9	3
SHCP	18	12	6
SPP	3	3	-
SEMIP	106	44	62
SECOFI	10	9	1
SARH	23	21	2
SCT	19	11	8

SEDUE	35	18	17
SEP	9	8	1
SSA	6	4	2
STPS	4	4	-
SECTUR	3	1	2
SEPESCA	8	-	8
DDF	3	2	1
SEDENA	1	-	1
TOTAL	260	146	114

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto – Financiamiento.

REFERENCIA: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, op. cit., p. 84.

CUADRO 8

AVANCES DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION AL 31 DE AGOSTO DE 1988 (EXTINCIÓN)

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

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto – Financiamiento.

REFERENCIA: Ibid., p. 85.

CUADRO 9**AVANCES DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION AL 31 DE AGOSTO DE 1988 (FUSION)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PRCESOS PENDIENTES
SG	24	24	-
SHCP	31	31	-
SEMIP	14	7	7
SARH	4	2	2
SCT	3	-	3
SEDUE	1	-	1
SEPESCA	2	2	-
SEP	1	1	-
TOTAL	80	67	13

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento

REFERENCIA: Ibid., p. 86.

CUADRO 10**AVANCES DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION AL 31 DE AGOSTO DE 1988 (TRANSPARIENCIA)**

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SPP	1	-	1
SEMIP	11	10	1
SECOFI	3	2	1
SEDUE	8	8	-
SEP	2	1	1
SECTUR	3	3	-
TOTAL	28	24	4

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

REFERENCIA: Ibid., p. 87.

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

SECTOR	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
SHCP	3	1	2
SEMP	155	91	64
SARH	21	10	11
SCT	2	-	2
SECTUR	20	17	3
SEPESCA	15	2	13
DDF	1	1	-
SECOFI	1	-	1
TOTAL	218	122	96

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

REFERENCIA: Ibid., p. 88.

Cuadro 12.- Redimensionamiento del sector paraestatal 1994-1997

CONCEPTO	1994 ^{1/}	1995 ^{2/}	1996 ^{3/}	1997
Universo de entidades	252	239	229	231
Procesos de desincorporación concluidos	21	16	21	9
Liquidación y extinción	18	11	1	5
Fusión	-	-	-	-
Transferencia a gobiernos estatales	-	2	1	-
Enajenación o venta	1	1	1	2
LFEF ^{4/}	2	2	18	2
Creación de nuevas entidades	15	3	11	11
Desincorporaciones en proceso	37	35	44	42
Liquidación y extinción	25	26	25	23
Fusión	2	-	-	-
Transferencia a gobiernos estatales	-	-	-	-
Enajenación o venta	10	9	19	19
Entidades vigentes	215	204	185	189
Organismos descentralizados	81	80	72	71
Empresas de participación estatal Mayoritaria	106	99	91	95
Fideicomisos Públicos	28	25	22	23

1/ Datos del 1 de enero al 30 de noviembre de 1994.

2/ Datos del 1 de diciembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995.

3/ Datos del 1 de enero al 31 de diciembre.

4/ Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En 1996 incluye 11 entidades del Departamento del Distrito Federal que dejaron de considerarse como entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo Décimo transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Fuente: SHCP (Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales y Unidad de Servicio Civil) y SECODAM.

**CUADRO 13.- Desincorporacion y creacion de entidades paraestatales,
1995-1997 1/**

Desincorporaciones:

Por liquidación y extinción:

Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A. de C.V. (dic 94); Compañía Exploradora del Istmo, S.A. (dic 94); Fideicomiso Fondo Forestal (dic 94); Azufre Panamericana S.A. (ene 95); Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. (ene 95); Servicios Asistenciales de la Secretaría de Marina (feb 95); Astilleros Unidos, S.A. de C.V. (mar 95); Astilleros Unidos de Guaymas, S.A. de C.V. (mar 95); Fideicomiso del Azúcar (abr 95); Instituto Mexicano del Café (sep 95); Administradora Inmobiliaria, S.A. (oct 95); Aeronaves de México, S.A. de C.V. (jul 96); Fondo Ganadero (jul 97); Tetraetilo de México, S.A. (jul 97); Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V. (ago 97); Bancen S.A. de C.V. (oct 97) y el Patronato de Promotores Voluntarios (dic 97)

Se llevaron a cabo tres transferencias:

Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Altamira, S.A. de C.V. (may 95); Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (jun 95), y el Fideicomiso para la Administración y Desarrollo de las Reservas Territoriales del estado de Baja California (jul 96)

Tuvieron lugar cuatro enajenaciones:

Administración Portuaria Integral de Acapulco, S.A. de C.V. (jul 96); Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V. (ago 97); Ferrocarril Pacífico Norte, S.A. de C.V. (dic 97) y la Empresa Innovación y Comunicación, S.A. de C.V. (mar 95)

Por no reunir los requisitos de la LFEP para ser consideradas como tales:

Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas (jun 95); Fideicomiso para el Organismo de Apoyo a Empresas Nacionales, Fabricantes y Distribuidoras de Armas y Cartuchos (jun 95); Comisión Nacional de Derechos Humanos (ago 96); Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ago 96); Procuraduría Federal del Consumidor (ago 96); Procuraduría Agraria (ago 96); Administradora Portuaria Integral de Cabo San Lucas, S.A. de C.V. (nov. 96); Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V. (nov. 96); Administración Portuaria Integral de Frontera, S.A. de C.V. (nov 96); El Colegio de México, A.C. (ago 97); Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. (ago 97); Autotransportes Urbanos de pasajeros Ruta 100; Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F.; Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya del D.F.; para Promover y Realizar Programas de Vivienda y Desarrollo Social Destinado a Satisfacer Necesidades de Población de Ingresos Mínimos de la Ciudad de México; Fideicomiso Programa Casa Propia; Industrial de Abastos;

Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. y Sistema de Transporte Colectivo "Metro" (may 96)

Creaciones:

Cuatro entidades para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas

El Hospital General de México (may 95); el Instituto Nacional de Ciencias Penales (abr 96); el Centro Nacional de Ciencias Penales (abr 96); el Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C. (jun 95); y Servicios, S.A. de C.V. (sep 95)

Nueve entidades en forma transitoria para facilitar su enajenación

En Almacenes Nacionales de Depósito (3), Almacenedora Centro Occidente, S.A. Almacenedora Sur, S.A. y Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (may 96) En el Sistema Ferroviario Mexicano (5) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V. Ferrocarril Pacífico Norte, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. y la Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V. (nov 96)

Como parte de la estrategia de reestructuración del Sistema Satelital Mexicano

Satélites Mexicanos, S.A. de C.V. (jul 97)

Siete empresas petroquímicas filiales de PEMEX- Petroquímica, para aumentar la capacidad productiva de la industria petroquímica no básica con la participación del sector privado

Petroquímica Camargo, S.A. de C.V., Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V., Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V., Petroquímica Escobin, S.A. de C.V., Petroquímica Morelos, S.A. de C.V., Petroquímica Tula, S.A. de C.V. y Petroquímica Pajantón, S.A. de C.V. (jun.-jul.97)

Cinco entidades ya existentes que regularizaron su registro como entidades paraestatales y que fueron dadas de alta
Ocean Garden Products, Inc. (ago. 97); Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla (ago. 97); Fideicomiso para la Administración y el Desarrollo de las Reservas Territoriales del estado de Baja California; Periódico El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V. (dic. 96) y del área de información y comunicación social, Voz e Imagen de Cananea, S.A. de C.V. (feb. 97)

1/ Datos del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, a excepción de 1995 que incluye del 1 de diciembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995

Fuente SHCP (Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, Unidad de Inversores y de Desincorporación de Entidades Paraestatales y Unidad de Servicio Civil) y SECODAM

Cuarta etapa: de diciembre de 1998 a abril de 1991

El presidente Carlos Salinas de Gortari, definió claramente la continuidad del proceso de desincorporación, declaró que su gobierno concluiría con éste. Para fines de 1988 la industria paraestatal seguía siendo uno de los problemas financieros más graves del país.

Por tal motivo, al comienzo de la presente administración por un lado, fueron recortados los presupuestos de varias paraestatales y, por el otro, se aceleró el programa privatizador, que ya tenía implicaciones y efectos en diversos ámbitos de la vida nacional.

1. Empresas vendidas

Hasta el mes de abril de 1991, se desincorporaron vía venta 138 empresas^(*), de las cuales el 98% fueron adquiridas por inversionistas nacionales.

2. Ventas al sector social.

Durante el ejercicio del presente sexenio, el sector social ha participado a través de diferentes organismos laborales: los obreros sindicalizados de las empresas, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productores de la Palma, la Unión de Productos de la Caña, entre otros, en la adquisición de 12 entidades paraestatales.

3. Casos especiales.

Compañía Mexicana de Aviación

Se decidió implementar el mecanismo de aumento de capital, a través del cual los recursos, producto de la venta no se enteraron en la Tesorería de la Federación sino que se capitalizaron a la empresa.

B) Empresas pesqueras

Se diseñó un esquema que incorporó la participación de agentes financieros privados a través de Sociedades de Inversión de Capital.

C) Ingenios Azucareros

(*) Incluye empresas de participación estatal minoritaria así como venta de activos.

Para incentivar la venta se crearon paquetes balanceados y se diseñó un esquema de pago basado en las "obligaciones ajustadas al precio del azúcar"

D) Teléfonos de México

Se diseñó un esquema financiero tendiente a garantizar un efectivo control de la empresa.

4. Empresas en proceso de venta en 1991

Para abril de 1991 el número de empresas incorporadas al proceso de enajenación era de 55.

La privatización de la banca se inició formalmente con la expedición del Acuerdo Presidencial en el que se establecieron los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple.

Quinta etapa: mayo de 1991 a diciembre de 1994

En la ideología de la privatización se ha reiterado un argumento que elaboró desde el principio Pedro Aspe Armella, el responsable directo de las privatizaciones: "cubrir las pérdidas de las empresas paraestatales ineficientes que desvían los recursos escasos de la función principal de un gobierno de proporcionar salud, educación e infraestructura básica a la población"⁴⁹ Prácticamente en todas las privatizaciones se encuentra esta argumentación que explícitamente propone replegar al Estado de la economía, pero con el fin superior de atender las necesidades sociales de la población.

Más allá de la dimensión ideológica, podemos analizar que desde los tiempos de Miguel de la Madrid se había optado por ordenar el proceso privatizador en base a la distinción constitucional entre empresas estratégicas, prioritarias y no-prioritarias. En esa clasificación, la línea divisoria es fuerte y permite distinguir entre las primeras y las dos siguientes, pero hay una débil separación entre lo que hoy puede ser prioritario y mañana puede dejar de serlo. Estratégicas han sido las áreas de energía y comunicaciones, petróleo, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear, los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite. Las actividades prioritarias han sido todas aquellas que sin ser fundamentales para el desarrollo económico o para la salvaguarda de la soberanía, son actividades de atención preferente por causa de interés público.

Durante este sexenio y particularmente la etapa de referencia, "el avance en las privatizaciones, siempre tuvo dos dimensiones: una pública, a veces espectacular, conflictiva, apabullante; otra silenciosa, discreta, negociada. Y se

⁴⁹ Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, FCE, México, 1993, p. 161

puede visualizar que la estrategia fue de avance combinado: mientras avanzaba el proceso de privatización de empresas consideradas ya no solo como prioritarias sino hasta plenamente rentables como en la siderurgia y las mineras de cobre, se dieron pasos simultáneos y cuidadosos para avanzar en las privatizaciones de empresas estratégicas del sector energético como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad⁵⁰

Hubo casos de privatizaciones particularmente significativos: el de la banca, el de las telecomunicaciones, el de las aerolíneas y el de las siderúrgicas y la minería, pues en ellos no sólo encontramos el grueso de los recursos que obtuvo el gobierno federal por la venta de empresas, sino la clave de la modificación del perfil de los grupos privados nacionales y de la redefinición de sus articulaciones con el capital extranjero.

Por ejemplo, más de la mitad de los recursos obtenidos por privatizaciones durante el régimen de Salinas de Gortari se debieron a la venta de los 19 bancos comerciales que habían resultado de la racionalización gubernamental practicada después de la nacionalización en 1982.

Hay varias irregularidades "en la forma en que los grupos financieros adquirieron los bancos: en primer lugar, prácticamente en todos los casos las ventas se hicieron por cantidades varias veces mayores que el valor de los bancos en libros; en segundo lugar, que aumentó el grado de concentración del sistema financiero mexicano (los cuatro grupos más grandes ahora controlan más del 70% de los recursos totales); en tercer lugar, que casi siempre las compras se hicieron a partir de una Casa de Bolsa; cuarto, que no siempre los representantes de un grupo comprador eran los accionistas más fuertes dentro del grupo, de modo que es probable que el nivel real de centralización de capital sea más alto, en quinto lugar, que ahora los grupos financieros tienen un amplio abanico de actividades integradas lo que incluye bancos, casa de bolsa, arrendadoras, afianzadoras, casas de factoraje, almacenadoras, casas de cambio, aseguradoras y por último, que entre los grupos adquirentes de los bancos puede identificarse un selecto grupo de empresas industriales, comerciales y agrícolas con una amplia gama de intereses de capital nacional y extranjero entrecruzados"⁵¹

⁵⁰ Alejandro Alvarez. Las privatizaciones en México 1988-1994. Economía política de la fabricación de millonarios, Facultad de Economía, UNAM, Ponencia al Seminario " Le Mexique en 1994: Bilan du Sexennat du Président Carlos Salinas 1988-1994", Université Laval, Quebec. Canada, novembre 2-4, 1994, p. 22.

⁵¹ Ibid., p. 23

La Privatización en el período 1994-1997

Desde el escenario del pacto histórico, las privatizaciones durante el régimen salinista forjaron a golpes un nuevo modelo de relaciones laborales con absoluta vigencia en la actual administración zedillista: cambio drástico en los contratos colectivos de trabajo, encarcelamiento de dirigentes sindicales, la proliferación de sindicatos blancos, imposición de dirigentes sindicales, decreto unilateralmente la quiebra de empresas, campañas contra las excesivas prestaciones sociales de los sindicalistas, especialmente en Pemex y la CFE, deterioro de los salarios reales y desempleo con magnitudes de desastre, no solo en las ciudades sino también en el campo y ruptura del pacto social pese a la estrategia antiinflacionaria aplicada.

Por otra parte, al igual que en los años 1987-88 pero esta vez como crisis de la coalición gobernante, se generó una confrontación interna dentro del PRI encabezada por los sectores de derecha. Esa confrontación fue exacerbada por el estallido del levantamiento indígena campesino en Chiapas y alcanzó su primer momento culminante con el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato presidencial priista.

La pugna interna ya no es solo por espacios de poder, sino sobre la orientación de los cambios del sistema político en las condiciones actuales de transición, de modo que el choque entre fracciones priistas quedó a la orden del día.

Es preciso referirse al asesinato de Francisco Ruiz Massieu, quien dijera poco antes de caer asesinado "la reforma política no puede ser inmediata y sí bajo consenso", que como líder de la fracción priista sería el brazo ejecutor del proyecto político salinista en el gobierno de Ernesto Zedillo y en estos tiempos de instrumentación del NAFTA, para poder vender la parte más importante de las empresas estatales, Pemex, la CFE, Ferrocarriles y la petroquímica básica, se tendrían que hacer reformas constitucionales.

En el caso de Pemex, la estrategia que se ha seguido para una posible privatización fue construida de manera extremadamente cuidadosa durante el sexenio de salinas siguiendo una directriz de Pedro Aspe Armella en el sentido de que "muchos de los problemas de regulación que se plantean con la transferencia de empresas con cierto poder monopolio del sector público al sector privado puede resolverse en la fase de planeación del esquema de privatización. Un buen ejemplo es la opción de otorgar franquicias, sobre todo en los casos en que el producto y servicio tiene especificaciones sencillas. Otro ejemplo sería la decisión de dividir un monopolio del sector público y vender sus partes, contra la alternativa de vender el monopolio tal como está y proceder enseguida a regular, como es el caso típico de los sectores de telecomunicaciones"⁵²

⁵² Pedro Aspe Armella, op. cit. p. 165

Efectivamente, en julio de 1992 se modificó la Ley Orgánica de Pemex para reestructurar la empresa transformándola en un "holding" con 4 compañías subsidiarias: Pemex Petroquímica Secundaria; Pemex Gas y Petroquímica; Pemex Refinerías y Pemex Perforación y Exploración y en septiembre de 1993 se tomó la decisión de desconcentrar las oficinas de las 4 subsidiarias a 4 importantes ciudades de provincia.

La agricultura no quedó al margen de la privatización, el proyecto salinista liberalizador del régimen agrario mexicano está vigente, la iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional, en la cual bajo una aparente y explícitamente declarada búsqueda de la "consolidación del ejido", se introdujo la más profunda reforma del régimen de propiedad agraria después de 1917.

Esta reforma se puede resumir en la eliminación del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible del ejido, además de que pone fin al reparto agrario. Así, lo importante no es que conceda a los ajidatarios el derecho a vender sus tierras, sino que otorga a otros el derecho de comprarlas con plenas garantías.

CAPITULO 4. EVALUACION ECONOMICA DE LA PRIVATIZACION EN MEXICO

4.1. Evaluación política y económica de la privatización

La sociedad mexicana, acostumbrada al Estado interventor posrevolucionario, recibió a la privatización con gran incertidumbre. Numerosos grupos sociales, partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, investigadores, académicos, entre otros, vertieron sus opiniones acerca de la privatización, en medios masivos de comunicación, foros, mesas redondas, conferencias, etc.; algunos argumentaron en su favor, otros en su contra y unos más tomaron una posición crítica y objetiva frente a ella, valorando sus virtudes y desacreditando sus defectos.

Quienes han estado a favor de la privatización fundamentan, por un lado, la necesidad de redefinir las áreas económicas de participación estatal (estratégicas y prioritarias), dejando así el resto de la actividad económica a cargo de los demás sectores del país, y por el otro, como un requisito necesario para superar la crisis y disminuir la inflación.

En este aspecto, antes que el gobierno publicara sus metas de racionalizar el sector público, el Partido de Acción Nacional (PAN) y fuertes grupos empresariales, hicieron público su apoyo a la privatización de la economía. Por su parte, el entonces Partido Comunista Mexicano (PCM), estimó significativo el pronunciamiento público del sector empresarial por la privatización, considerando a ésta una medida de presión en contra del gobierno. Sin embargo, la privatización, motivada por varios factores al poco tiempo fue enarbolada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que formó parte fundamental de la

política económica de las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

De esta manera, partidos políticos y empresarios coincidieron con el gobierno en la precisión y delimitación de las funciones del Estado.

Los profesantes de la privatización en México argumentan -en el ámbito económico- que la empresa, al estar sujeta a la disciplina del mercado, estimula auténticamente la eficiencia de sus procesos productivos y su mejoramiento tecnológico. En el terreno financiero, afirman que la privatización libera los recursos gubernamentales para destinarlos al desarrollo de servicios públicos, y genera recursos extra al erario nacional, considerando también los futuros impuestos que deberán pagar las empresas privatizadas.

En el aspecto laboral, señalan que el desempleo causado por la venta de empresas públicas, al poco tiempo quedará resuelto, pues el mercado generará otras fuentes de empleo, siendo además que la productividad y eficiencia de los trabajadores mejorará al actuar bajo parámetros privados.

Los opositores a la privatización, algunos partidos políticos de oposición y agrupaciones sindicales exigen, entre otras cosas, información oficial de la lista de empresas para venderse, por el temor de que se incurra a la enajenación de alguna estratégica valuarde del patrimonio nacional.

Asimismo, "diversos partidos de filiación socialista coincidieron en que las medidas provocarían desempleo y subempleo"⁵³, e inflación.

De esta forma, la privatización se volvió asunto central de la retórica de partidos y centrales obreras que reprobaban la desincorporación de las entidades paraestatales.

Al tocar el tema de la competencia, se argumentaba que no había forma de asegurar que por medio de ella habría más libertad económica, puesto que algunas ventas se han hecho a grupos que de por sí ya fuertes, se volvieron aún más al adquirir empresas de su mismo rubro para constituir así una monopolización gradual. Este es el caso del Grupo Visa de Monterrey que siendo ya dueño de la industria refresquera Peñafiel, adquirió la distribuidora San Lorenzo y Garci Crespo. Asimismo, en la rama de transportes de pasajeros, el Grupo dirigido por Samuel Wissigen Karpul añadió a su fuerte consorcio armador,

⁵³ Jorge Rulz Dueñas. Op. cit. pp. 397-398

las empresas Dina y Mexicana de Autobuses, para convertirse en el principal y casi único productor de vehículos de pasajeros en México.⁵⁴

Asimismo otros análisis oponentes al proceso citado, se afirma que el problema financiero del estado no se resuelve por medio de la privatización, ya que la magnitud de los ingresos obtenidos por la venta de las empresas públicas no es significativa para el sector público.

Por otra parte, investigadores y académicos aceptan a la privatización como un instrumento para desincorporar entidades públicas que no cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas, aquellas que sólo constituyan sangrías para el erario nacional, sin justificar socialmente su existencia. Así también, se reconoce el éxito que puede proporcionar la privatización, en cuanto a la mejora de la eficiencia, calidad y rentabilidad económica en algunas áreas específicas de la producción y prestación de bienes y servicios.

Por otro lado, se discute que detrás de la privatización se encuentra una polémica en cuanto al tamaño del Estado, la cual puede confundir a las condiciones político-económicas en relaciones mercantiles y en ocasiones desembocar para los que apoyan la privatización en la idea del Estado mínimo. Esta idea, desde el punto de vista de Omar Guerrero, no es compatible con la razón de Estado, ya que no es fácil reducir las funciones estatales drásticamente, pues el Estado moderno representa a una sociedad que se alza y supera al liberalismo a ultranza, base del Estado mínimo.

Es imprescindible resaltar que la eficiencia en las empresas del Estado, no se mide solamente en cuanto a lo económico, pues rara vez lo persiguen como único objetivo, más bien, los criterios de medición giran en cuanto a su eficiencia social, aunque no se descarta que se deban fortalecer hacia el interior cada una de ellas, los sistemas de control, evaluación y planeación económica. La razón es porque, dentro de la administración pública, remontarse a la eficiencia económica como único factor de elección, "puede provocar que las decisiones se adopten fuera de contextos con mayor peso político y de más trascendencia histórica, y que la medida pueda encontrar reacciones encontradas de resistencia indeseada"⁵⁵. De esta manera, la eficiencia en las empresas del Estado, "sólo debe ser invocada de conformidad con los valores que en consenso nacional dan pie a un programa, política o medida de gobierno, y la circunstancia en que se invoca debe ser considerada como de mucha importancia"⁵⁶.

⁵⁴ Mauricio Valdéz R. "Privatización de empresas públicas: ¿necesidad, estrategia o moda?. México, Cuadernos de Trabajo número 106. Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, Instituto de Capacitación Política, Julio de 1989. p. 9.

⁵⁵ Omar Guerrero, El Estado en la era de la modernización, De. Plaza y Valdez, México, 1992, p. 148

⁵⁶ Ibidem.

4.2. Perspectivas de la privatización en México

Omar Guerrero, haciendo referencia a lo anterior, señala que "un desbordamiento del programa privatizador implicaría que el Estado se debilite y quede al margen de su papel rector del desarrollo, pues las grandes empresas públicas estratégicas cuentan con el auxilio de otras más que complementan su funcionamiento; además -enfatisa- el estrechamiento exagerado del patrimonio del Estado en el sector de instituciones descentralizadas resta un instrumento muy solvente de gobierno que no vale la pena dismantelar, pues es mejor seguir soportando el riesgo de la ineficiencia de algunas empresas, que carecer de éstas para propósitos no rentables ni económicamente atractivos".⁵⁷

Por consiguiente, las bases de legitimidad y consenso, como los organismos e instituciones de energéticos, salud, educación, vivienda, y demás productoras y prestadoras de bienes y servicios sociales (áreas estratégicas), no deben ser privatizadas por necesidades de financiamiento de corto plazo de las finanzas públicas, o por recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Si eso pasa, se sacrifican los más altos logros sociales alcanzados por nuestros antepasados en la Revolución de 1910 y en la Constitución Política de 1917.

En este punto vale la pena mencionar como ejemplo, el caso de Teléfonos de México, que siendo una empresa generadora de utilidades, prioritaria y la más cotizada de nuestro país a nivel mundial, se privatizó. La razón, según Andrés Caso Lombardo (secretario de Comunicaciones y Transportes), fue la urgencia de dinero fresco para destinarlo a otras necesidades de la población y solventar el déficit gubernamental.

La historia de México ha demostrado tener una economía mixta con participación de los sectores público, privado y social. Sin embargo, a partir de la Revolución de 1910, fue obvia la preponderancia y la injerencia del Estado en la economía. Actualmente las relaciones entre Estado y sociedad cambian, y el modelo del Estado de bienestar pasa por una reestructuración y replanteamiento, que no se había visto en tal dimensión en la era contemporánea.

"La política de liberalización comercial, tal como se plantea en el contexto global actual, rompe abruptamente con añejas tradiciones nacionalistas"⁵⁸, lo cual no debe implicar una desnacionalización radical, de ahí también la importancia de la regulación.

Una vez fortalecido el sistema de mercado, el origen de las medidas regulatorias se encuentra en la necesidad de corregir efectos indeseables de su funcionamiento, por ello, el Estado regulador debe esforzarse por mantener los

⁵⁷ Omar Guerrero, op. cit. p. 801.

⁵⁸ Manuel R. Millor Mauri, "El proyecto nacional ante la crisis". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales número 121. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Jul-sep. de 1985. pp. 96-97.

objetivos de interés público, más que los de interés puramente privados. Por ejemplo, tiene como propósito: cuidar el medio ambiente y la calidad de bienes de consumo; asegurar los derechos individuales y sociales; evitar el descontrol en las políticas de salarios, en las tarifas de inversión, financieras y administrativas; cancelar la discriminación del trabajo, así como los despidos y recortes masivos de personal; evitar monopolios; marcar los patrones de conducta que han de llenar los participantes en algunos mercados; garantizar el suministro y prestación de bienes y servicios públicos en general.

El impacto de la privatización en nuestro país, ha tenido varias manifestaciones. Por un lado, se reestructura el Estado de bienestar, observándose con ello un agotamiento del Estado empresario, ante el embate del surgimiento del Estado neoliberal. Por otro lado, la redefinición del papel del Estado actual sólo refleja una retracción y un rechazo a la intervención directa, sino que interviene en una nueva forma de actuar de su administración pública y de sus empresas.

El Estado que había perdido su función social durante el porfiriato, se vio colapsado con la Revolución de 1910, originada precisamente en contra de la concentración de la riqueza. Con el triunfo de las clases populares, se logró que emergiera un Estado que asumiera la responsabilidad del bienestar público, apoyado en una amplia política intervencionista y de injerencia. En este sentido, explica Omar Guerrero, la Revolución mexicana reestableció o revivió un viejo concepto de Estado, por un lado recuperó su tradición intervencionista de antaño y por otro lado se plantea esta intervención de frente al proyecto de desarrollo nacional.

Inspirado en el Welfare State, el Estado mexicano posrevolucionario se dedicó a crear infraestructura social y a invertir en la industria, para garantizar el desarrollo y crecimiento del país. Fueron varias décadas en las que se manejó con esa lógica, en ellas logró consolidar un sistema político con coaliciones y estabilidad, así como cierto crecimiento, que alguna vez se conoció en el mundo como el milagro mexicano. Sin embargo cayó en un grave error al crecer en ausencia de la actividad omnipresente, llegando su majestuosidad hasta el hecho de administrar hoteles, restaurantes, cines, farmacias, equipos de fútbol, etc., distrayendo así sus atenciones en actividades que no tenían nada que ver con su naturaleza. El descontrol fue debido en parte a que se "carecía de una jerarquización de instituciones de control que agruparan a las empresas, como las corporaciones de control europeas, que fueran suprimiendo a las superfluas, reconvirtiendo a las que lo requirieran y fusionando a las que así conviniera"³⁹.

Esta perversión de la actividad del Estado, aunada a las adquisiciones que hizo durante años de empresas privadas en quiebra (con tal de mantener el crecimiento y el empleo), y a la grave crisis económica que se vivió en el país a partir de la década de los Setenta, se empezó a poner en entre dicho el papel de eficiente que había mantenido el Estado de bienestar por décadas. Existía una

³⁹ Omar Guerrero, *El Estado en la Era de...*, op.cit. p. 140.

sobre-dilatación del sector de empresas públicas y una desvirtuación de sus funciones fundamentales.

Fue entonces cuando la necesidad del cambio se hizo evidente; sin embargo, este cambio no fue únicamente para replantear la función del Estado, sino que, aprovechando la coyuntura, los tecnócratas neoliberales recién integrados al poder, atacaron duramente al Estado de bienestar, culpándolo de todos los males que aquejaban al país. El problema fue que se dejó de lado la opción de una reforma interna o una depuración bien pensada de entidades públicas, aquellas que verdaderamente no justificaran su existencia ni su razón de ser, y se optó directamente por la vía neoliberal: la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas, dejándose observar un agotamiento del Estado de bienestar.

De esta manera, es evidente que la privatización en nuestro país ha ocasionado: desempleo, quiebra de pequeños y medianos empresarios, cierre de fábricas, recortes presupuestales, eliminación de subsidios, caída del salario real y otros graves descalabros sociales; por ello, para atenuar y amortizar los efectos de la privatización y en sí, de las políticas neoliberales que la acompañan, se hizo necesario la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*.

Existen además otras consecuencias colaterales de esta depuración de la actividad estatal que son importantes de mencionar: gradual pérdida de fuerza de las corporaciones y sindicatos, descentralización del poder y fortalecimiento del sector privado. Así tenemos que, la pérdida de poder de las corporaciones y agrupaciones sindicales es inminente, pues la privatización implica una apertura económica total y una sujeción a las leyes del mercado, las cuales abrogan reglamentos que protegen los intereses de los trabajadores. La descentralización del poder, se da en cambio, con la simple transferencia de empresas a las entidades federativas de la República, siendo esta una acción que retrae al gobierno central de algunas actividades, descentralizándolo por consiguiente, y

(*) La aplicación de las políticas neoliberales trae consigo el detrimento del cumplimiento de las demandas sociales, pero paradójicamente, la privatización para que sea exitosa, necesita de políticas de bienestar social. Así, los factores políticos son finalmente los que determinan si se puede iniciar un programa de privatización o no. En este entendimiento, como estrategia política, surge la necesidad de elaborar un programa que pusiera énfasis en el otorgamiento de bienestar social, logrando movilizar agrupaciones a su favor y con ello superar la esperada oposición a la privatización. De esta manera, con Carlos Salinas de Gortari se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tuvo como propósitos: el social, conocido por los millones de mexicanos demandantes de beneficios y servicios públicos, que es precisamente el de la satisfacción de esos requerimientos; y el político, para convencer a la población acerca de la necesidad de privatizar las empresas públicas "ineficientes" e "innecesarias", funcionando así como un amortizador al impacto causado por la privatización. Con ello, se pone de relieve la importancia que tuvo el PRONASOL para el proceso de privatización.

rompiendo con el viejo esquema centralista a ultranza. Por su lado, el fortalecimiento del sector privado se hace evidente, al venderse las empresas públicas casi en su totalidad a este sector.

En el caso de México, el surgimiento del Estado empresario se debió principalmente a dos causas: la ocupación de espacios que eran del capital privado, y la operación "rescate" de empresas privadas con tal de impedir el desempleo con el cierre de la empresa. Estas empresas que provinieron del sector privado, llegaron a representar más del 50% del total del sector paraestatal.

La retracción estatal dada a través de la privatización, ha implicado que el Estado renuncie a la intervención e injerencia que antes tenía en distintas áreas de la producción. En otras palabras, de Estado Interventor (benefactor y empresario), ha pasado a ser un Estado Regulador neoliberal.

La retracción del Estado en la economía ha implicado que de las 1155 empresas en las que el Estado tenía participación en diciembre de 1982, para abril de 1991 sólo la tuviera en 269, sabiendo que después de esa fecha se siguió con la privatización de la banca y de otras empresas públicas importantes, asistiendo aún más a la retracción mencionada de orden neoliberal, quedando únicamente "al 8 de agosto de 1997 un total de 231 empresas"⁶⁰.

Se vive un contexto histórico trascendental, en donde las tradiciones posrevolucionarias de gobernar al país han caducado, para dar cancha abierta al renacimiento de las viejas teorías económicas liberales, que no hacen más que retraer la participación del Estado en la economía. No obstante, el neoliberalismo en México es peculiar, porque se ha adaptado a las condiciones políticas, sociales y económicas internas que son resultado de nuestra historia. Los retos del futuro en México se constituyen en alcanzar la modernización y reestructuración productiva.

CONCLUSIONES

El Estado de Bienestar, después de haber florecido y haber mostrado su eficiencia por más de tres décadas en ausencia de una real participación de capitales privados, gestó otros problemas económicos que se comenzaron a reflejar durante la década de los sesenta, manifestándose notoriamente en los setenta y sobre todo en los ochenta, cuando la estanflación (inflación con recesión) hizo evidente otra grave crisis, que para muchos era más cruda que la del 29. El problema fue que esta nueva crisis puso en peligro las estructuras del capitalismo.

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, agosto 13, 1997.

Ante esta coyuntura, el Estado de bienestar se vio imposibilitado de ofrecer mecanismos adecuados y renovados que le permitieran salir de dicha crisis.

A partir de ese momento, la influencia generalizada del Estado se convirtió en el centro de críticas y ataques por parte de los sectores más conservadores de la sociedad, que hacían conducir hacia el desmantelamiento y reestructuración de la función bienestarista del mismo. El pleno empleo y el crecimiento como objetivo básico y directo del Estado, se extinguió, para dar entrada al del desarrollo de las actividades de los agentes productivos privados, garantizando la libertad económica.

Bajo este contexto, nos planteamos las siguientes conclusiones:

1. El Estado de bienestar, víctima de un sinnúmero de reformas en todos los renglones de la sociedad y de la economía, se vio ante la disyuntiva entre lo que era y lo que debería ser. Así se observa que este modelo había cumplido con su acreditación histórica y social y por lo tanto, paulatinamente fue desapareciendo de los principales escenarios políticos del mundo para dar paso a un nuevo Estado.
2. Aunado a lo anterior -y como paso previo al surgimiento del neoliberalismo- se hizo evidente la crisis económico-política a nivel mundial, que entre sus efectos trajo consigo el derrumbamiento del patrón oro, la integración económica por bloques de poder, la reorientación de los organismos financieros internacionales, la caída del socialismo y el acomodamiento de las formas de actuar en la economía, en la política y en la sociedad.
3. El neoliberalismo exige una retracción total del Estado en la economía, dejando así campo abierto a las libres fuerzas del mercado y a los capitales privados.
4. En consecuencia, el paradigma neoliberal promueve la privatización total, parcial y simulada de empresas públicas, que conjuntamente engloban alrededor de 22 distintos métodos con los cuales los gobiernos del mundo han desestimulado su participación económica.
5. Se enmarcan con la privatización otras categorías, tales como: la desincorporación, desregulación-desreglamentación, liberalización, contratación, redimensionalismo, que implican también la retracción estatal en la economía.
6. Argumentos económicos, políticos, ideológicos y laborales sustentan a la privatización. Se hace ver que existen también obstáculos del mismo orden que la obstruyen. Como vía paralela se presentan alternativas a la privatización, es decir, mecanismos que se deben tomar en cuenta dentro de la gestión de las empresas públicas para que éstas funcionen de manera eficiente.

7. Como se observa en esta investigación, si algún país aún no considera la privatización dentro de su agenda político-económica, es casi seguro que esté interesado en hacerlo, ya que el privatizar es una estrategia que busca aminorar los efectos de la crisis.
8. Los países desarrollados que se estudiaron en esta investigación, cuentan con un mercado de capitales bien estructurado y un sistema político estable, que favorecen la implementación de la privatización, incitada por tres causas principales:
 - a) La necesidad de dar nuevos incentivos a la economía, pasando al nuevo paradigma y abandonando el anterior que mostró sus deficiencias, para así buscar, por un lado, la recuperación y fortalecimiento de su competitividad hacia el interior y exterior, y por el otro, dar soluciones reales a la crisis que vive el sistema capitalista;
 - b) La necesidad de modernizar sus plantas productivas para no quedarse rezagados ante la creciente competencia internacional;
 - c) La necesidad de inyectar dinamismo y rentabilidad al sector público.
9. En los países en vías de desarrollo que se analizaron en este trabajo, se presentan condiciones menos favorables para la implementación exitosa de iniciativas tendientes a reformar el estado a través de la privatización, éstas son: la inexistencia de un mercado de capitales fuerte; la inestabilidad de los regímenes políticos, al estar ellos altamente influenciados por las fuerzas armadas, y al presentarse fuerte oposición a los postulados neoliberales por otros importantes grupos de la sociedad; y el alto grado de proteccionismo y restricciones económicas. Sin embargo, el proceso de privatización también se implementa en estos países, motivado por dos características básicas:
 - a) Las sugerencias y presiones de los organismos financieros internacionales, como el fondo monetario internacional y el banco mundial, que promueven la apertura económica y la retracción del estado en esa actividad, a cambio de más créditos monetarios;
 - b) La necesidad de buscar solución a la grave crisis financiera que agobia sus economías (razón de gobernabilidad), bajo una nueva dinámica; convencidos de que el modelo de bienestar no soluciona actualmente dichos problemas, habiendo causado un sector público altamente deficitario con una industria no competitiva a nivel internacional. En consecuencia, ven a la privatización como un medio para allegarse de recursos adicionales, que les permita enfrentar los desajustes estructurales de la crisis económica, política y social que cada uno de ellos tienen.

10. La privatización de las empresas públicas en México, fue motivada por distintos factores y circunstancias, éstas se pueden resumir de la siguiente manera:
- a) Su inserción en la globalización de la economía mundial;
 - b) las presiones de los organismos financieros internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM);
 - c) la grave crisis económica;
 - d) las políticas de reajuste del sector público, que en general implicaron una severa contracción del gasto, la inversión y las transferencias públicas;
 - e) los problemas estructurales que muchas empresas estatales arrastraban, funcionando en forma ineficiente y con grandes pérdidas, constituyendo una sangría económica al erario;
 - f) la incapacidad de los programas de rehabilitamiento financiero y del proyecto de reconversión industrial del sector paraestatal implementados por el gobierno;
 - g) y sobre todo, la oposición del sector privado y algunos partidos políticos hacia la participación del Estado en la economía, presentándose así, un factor de presión político-ideológico, que estaba al acecho y criticaba constantemente.
11. Con lo anterior, se denota que la naturaleza de la retracción estatal es fundamentalmente económica, no política, cuando la causa primordial del gobierno no es la económica, sino la política. Esta razón se sustenta en los logros sociales alcanzados en la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.
12. Para implementar la privatización en nuestro país, fue necesario hacer preparativos que cimentaran un marco adecuado e idóneo, entre éstos estuvieron: las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales; la redefinición de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional; y la creación de una nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
13. La privatización se gesta a partir de 1982 y desde entonces, ésta ha sido el principal objetivo de la política económica. Ha sido un proceso exitoso en el sentido que se ha llegado a enajenar gran parte de las entidades paraestatales programadas para tal efecto, sin aparentes problemas. De las 1155 que había en diciembre de 1982 para abril de 1991 quedaban 269 y para agosto de 1997 quedaban únicamente 231 empresas.

14. Así, la privatización de empresas públicas se constituye en el programa económico principal del gobierno mexicano. Se enajenan todas aquellas que no tienen justificación para seguir sujetas al control estatal, como las que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas, las que se duplican en funciones con otras, las deficitarias e ineficientes, etc.; sin embargo, desgraciadamente el destino de una institución de larga vida, con acreditación histórica, queda sujeta en ocasiones a su desempeño en términos cuantificables en cifras: económicas, administrativos y legales, pasando a segundo plano el aspecto social.
15. La administración pública se ha visto reducida, pero menos de lo que se piensa, pues muchas de las empresas privatizadas tenían menos de 100 trabajadores.
16. El Estado, que también se edificó como empresario sufrió un desmantelamiento al desincorporar la mayoría de sus empresas industriales que se encontraban bajo el control directo de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal.
17. En este sentido, el moderno papel del Estado mexicano en cuanto a lo económico, tiene como reto establecer una teoría que establezca sus límites y alcances, como Estado planificador, empresario, tributario, inversionista, promotor, benefactor y regulador, teoría que necesariamente debe plantearse en un nuevo marco que permita enfrentar la crisis y plantear su solución. El Estado debe procurar -ante la privatización- desarrollar al máximo sus capacidades como agente económico para participar complementaria y eficientemente en las áreas que intervienen: estratégicas y prioritarias, debiendo intentar erradicar sus fallas. Así también, debe enfatizar en la creación de un clima de inversión favorable, que garantice los derechos de propiedad y transferencia o como acertadamente lo señala el Doctor Aspe Armella "cuando una economía no es más que una colección de mercado y regiones fragmentados, el establecimiento de instituciones gubernamentales, la construcción de infraestructura, así como la participación directa del Estado en algunas áreas de la economía, no sólo es un requisito deseable sino indispensable para poner en marcha el proceso de desarrollo".

En una formación económico-social dada, las privatizaciones siempre contienen un fuerte potencial desestabilizador, dentro y fuera del bloque dominante, justo porque inciden sobre un tejido de instituciones y empresas que refleja una correlación de fuerzas, de actores sociales y de posiciones ideológicas que en definitiva resultarán ganadores o perdedores en función de la capacidad de cada quien para entender la nueva dinámica económica y los caminos para replantear el peso específico de sus intereses particulares dentro de una sociedad en profunda reestructuración.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Alejandro. "Las privatizaciones en México 1988-1994. Economía política de la fabricación de millonarios", Facultad de Economía, UNAM, Ponencia al Seminario " Le Mexique 1ⁿ 1994: Bilan du Sexxnat du Président Carlos Salinas 1988-1994", Université Laval, Quebec, Canada, novembre 2-4, 1994.

ARGUEDAS, Sol. El Estado benefactor ¿fenómeno cíclico?, De. De Mundo, México, 1990.

ASPE, Armella Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Edit. FCE, México 1993.

BOUZAS, Roberto. "América Latina en la economía internacional: los desafíos de una década perdida", citado en TOMASSINI, Luciano. "Relaciones internacionales, tendencias y desafíos", Revista de Economía Política No. 13, España, 1988.

CLAUS, Offe. "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos políticos, No. 34, oct-dic, 1982, citado por FARFAN, Guillermo. "Capital, Trabajo y estado de Bienestar".

DE GORTARI Salinas, Carlos. "Reformando al Estado", Revista Nexos, México, 1990.

FARFAN, Guillermo. "Capital, Trabajo y estado de Bienestar", citado en GUTIERREZ Garza, Estela. Coordinadora) Testimonios de la crisis de bienestar. De. Siglo XXI-UNAM, México, 1984.

FITZGERALD, Randall. "La revolución de la privatización", Washington, D:C.: Perspectivas económicas, 1987.

FLORES Caballero, Romeo. Ponencia "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: Proceso legislativo", Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1986.

F. COBURN, John y WORTZEL, Laurence. El problema de la empresa pública. ¿ La privatización es la solución?, citado en BONEO, Horacio. "privatización, del dicho al hecho", De. El Cronista, Buenos Aires, Argentina, 1985.

GASCA Zamora, José. " Fuente para el estudios de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988, Comercio Exterior No. 2 Vol. 39, México, 1989.

GASCA Zamora, José. "Privatización de la empresa pública en México", Momento Económico, México, 1988.

GUERRERO, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización", Revista del Colegio Año II No. 3 ¿Tamaño del Estado?, México, 1990.

GUERRERO, Omar. "Privatización de la Administración Pública", Revista Internacional de Ciencias Administrativas No. INAP, V. 57, marzo, 1990.

GUERREO, Omar. El estado y la Administración Pública en México, INAP, México, 1989.

GUERRERO, Omar. El estado en la era de la modernización, Edit. De Plaza y Valdez, México, 1992.

GUTIERREZ Garza, Estela. Coordinadora) Testimonios de la crisis de bienestar, De. Siglo XXI-UNAM, México, 1984.

HENRIQUE Abrances, Sergio. "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños", citado en BONEO, Horacio. "privatización, del dicho al hecho", De. El Cronista, Buenos Aires, Argentina, 1985.

IBARRA, David. Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina, UNAM, México, 1990.

IBARRA, David. "El Estado y el mercado", Revista Nexos No.158, México, 1991.

LABRA, Armando. "Reflexiones sobre el Liberalismo Social Mexicano", Suplemento del periódico La Jornada, septiembre 22, 1992.

LEAL, Juan Felipe. Populismo y Revolución, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie Estudios No. 75, México, 1984.

MANDELL Robert y K SWOBODA, Alexander. Monetary Problems of the International Economy, The University of Chicago Press 1969, citado por VILLARREAL, René. La contrarevolución monetarista: teoría, política económica e ideología del neoliberalismo, De. Oceano-FCE, México.

MARCEL, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas: el caso de Chile", memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México, 1989.

MC:PERSON, Peter. "¿ Que ofrece la privatización?, Privatización y Desarrollo, citado por H. HANKE, Steve. Coordinador, De. Trillas, México, 1989.

M. MOHASHI, Ted. "La venta de empresas paraestatales" citado en H. HANKE, Steve. Coordinador, De. Trillas, México, 1989.

MILLOR Mauri, Manuel R. "El proyecto nacional ante la crisis". Revista Mexicana de ciencias Políticas y Sociales No. 121, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1985.

ORTIZ Wadymar, Arturo. El fracaso neoliberal en México: 6 años de fondo monetarismo 1982-1988, De. Nuestro Tiempo, México, 1988.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales: el caso México". Conferencia en el Simposio " Modernización y Empresa Pública, Colegio Nacional de Economistas, Querétaro, Qro, México, 1988.

RUIZ Dueñas, Jorge. Empresa Pública: elementos para el examen comparado, Ed. FCE, México, 1988.

SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación. " Reestructuración del Sector Paraestatal", Cuadernos de Renovación Nacional, Vol. IV, FCE, 1988.

SECRETARIA de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. "El proceso de anajenación de entidades paraestatales", Suplemento especial No. 162, México, 1991.

STELL, David y HEALD, David. Privatización de la empresa pública. "La trayectoria del gobierno conservador británico 1979-83, en BONEO, Horacio. "privatización, del dicho al hecho", De. El Cronista, Buenos Aires, Argentina, 1985.

UVALLE Berrones. Ricardo. "Nueva racionalidad del estado mexicano", Revista del Colegio No. 3, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990.

VALENZUELA del Río, Alejandro. "El proceso de privatización: reflexiones y experiencias", Banco de México, Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, Documento No. 41, México, 1988.

VILLAREAL, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública: ¿Racionalización o Privatización?., Edit. Diana, México, 1988.

VALDEZ Mauricio. Privatización de empresas públicas: ¿ Necesidad, estrategia o moda?, Cuadernos de Trabajo No. 106, Comité Ejecutivo Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1989.

WALRAVENS, A. La privatización: formas y alternativas, Empresa Pública No. 1, Centro Nacional para Empresas Públicas de Países en desarrollo, INAP-ALAP, Vol. 2, México, 1986.

DISPOSICIONES JURIDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.