La privatización en México
como retracción estatal

José Juan Sánchez González

La privatización en México como retracción estatal

José Juan Sánchez González

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978 - 968 - 6452 - 98 - 2

Toluca, México, julio de 2010

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista del IAPEM.

CONSEJO DIRECTIVO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Omar Sánchez Lira
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA

DIRECTORIO

Julio César Rodríguez Albarrán
PRESIDENTE

Roberto Padilla Domínguez
VICEPRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
TESORERO

Laura M. Barrientos Cano
SECRETARIA TÉCNICA

José Luis Palacios Arzate
SECRETARIO DE PROMOCIÓN ACADÉMICA

Arturo Huicochea Alanís
SECRETARIO DE DIFUSIÓN

Guillermo Legorreta Martínez
SECRETARIO PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL

Carlos Bello Otero
SECRETARIO PARA ASUNTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Jaime Adán Carbajal Domínguez
SECRETARIO PARA ASUNTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Luis H. Cervera Mondragón
SECRETARIO PARA ASUNTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Alejandro G. Hinojosa Velasco
SECRETARIO DE ASUNTOS POLÍTICOS

Dedico este libro a mi hijo José Juan, para que recuerde siempre que me tiene a su lado en su largo caminar por la vida.

Contenido

Introducción 13

PRIMERA PARTE 19
La privatización, teoría y práctica en el mundo

CAPÍTULO I 21
La privatización como estrategia de retracción del Estado

1.1 Concepto de privatización 24
1.2 La privatización: un nuevo balance entre lo público y lo privado 31
1.3 El proceso de privatización: factores y presiones 34
1.3.1 Factores internos que empujan a la privatización 37
1.3.2 Factores externos que empujan a la privatización 39
1.3.3 Presiones a favor de la privatización 40
1.3.4 Supuestos beneficios de la privatización 42
1.4 Obstáculos y alternativas en la privatización 45
1.4.1 Argumentos ideológicos de la privatización 46
1.4.2 Problemas técnicos de la privatización 47
1.4.3 Obstáculos políticos de la privatización 51
1.4.4 Obstáculos jurídicos de la privatización 52
1.4.5 Alternativas previas a la privatización 55
1.4.6 Secuelas de la privatización 58
1.5 Crítica a la privatización 61

CAPÍTULO II 67
La privatización en los países desarrollados

2.1 Gran Bretaña 71
2.2 Alemania 82
2.3 Italia 87
2.4 Francia 90

2.5 Japón 97
2.6 España 100
2.7 Austria 106
2.8 Holanda 110
2.9 Portugal 111
2.10 Irlanda 112
2.11 Canadá 113

CAPÍTULO III 117
La privatización en los países en desarrollo

3.1 Privatización en países de América Latina 120
3.1.1 Chile 122
3.1.2 Brasil 131
3.1.3 Argentina 142
3.2.4 Venezuela 152
3.2 Privatización en países de Asia 156
3.2.1 Turquía 157
3.2.2 Filipinas 161
3.2.3 Pakistán 164
3.2.4 India 165
4.3 Privatización en el continente africano 166

SEGUNDA PARTE 175
La Privatización en México (1982-2006)

CAPÍTULO IV 177
La privatización en el gobierno de Miguel de La Madrid (1982-1988)

4.1 El proceso de privatización en México 183
4.2.1 Nueva "rectoría del Estado" 185
4.2.2 Marco jurídico de la privatización 187
4.2.3 Dependencias participantes en el proceso de privatización 188
4.2.4 Formas de privatización 192
4.2.4.1 Disolución y liquidación 193
4.2.4.2 Extinción 194
4.2.4.3 Fusión 195
4.2.4.4 Transferencia 195
4.2.4.5 Venta 195

4.3 Privatización vía venta de empresas públicas en el gobierno de Miguel de la Madrid 196
4.4 Etapas de la privatización en México (1982-1988) 198
4.4.1 Primera etapa: diciembre de 1982 a enero de 1985 199
4.4.2. Segunda etapa: febrero de 1985 a noviembre de 1987 201
4.4.3 Tercera etapa: diciembre de 1987 a agosto de 1988 205
4.5 Resultado de la privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid 213
4.6 Impacto de la privatización en las finanzas públicas 217

CAPÍTULO V 223
La privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)

5.1 Proceso de privatización de venta en el gobierno de Salinas de Gortari 227
5.2 Resultados de la privatización a diciembre de 1994 231
5.3 Análisis de la privatización a 1994 250
5.4 Tres procesos de privatización: la banca, Teléfonos de México y la siderúrgica 257
5.4.1 La privatización bancaria 257
5.4.2 La privatización de Teléfonos de México 261
5.4.3 La privatización de la industria siderúrgica 269
5.5 La privatización como modernización del capital privado 270

CAPÍTULO VI 277
La privatización en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

6.1 La privatización en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) 279
6.2 Problemas en la privatización de Ernesto Zedillo 283
6.2.1De la privatización bancaria a la extranjerización bancaria 284
6.2.2De la privatización bancaria al rescate bancario 286
6.3 La privatización de los ferrocarriles 290
6.4 La privatización de aeropuertos 292
6.5 La privatización en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) 293
6.6 La privatización de Aseguradora Hidalgo 297
6.7 La privatización de la industria azucarera 298
6.8 Polémica en torno a la privatización en México 299

Conclusiones 309

Bibliografía 313

cuadros

No. Título Página

1 Categorías conexas a la privatización 25
2 Fuerzas a favor de la privatización 41
3 Participación de acciones del gobierno británico 74
4 Principales ventas de empresas del gobierno británico: 1979-1987 76
5 Programa de privatización alemana 85
6 Programa de privatización francesa 91
7 Principales empresas privatizadas durante el Gobierno de Chirac 95
8 Programa de privatización japonés 99
9 Formas de privatización española 101
10 Empresas fusionadas en España 102
11 Salida a bolsa de paquetes de acciones españolas 103
12 Proceso de privatización en Chile 124
13 Programa de privatización brasileño 136
14 Programa de privatización brasileño en 1987 138
15 Proceso de reprivatización argentino 146
16 Privatizaciones y ventas importantes en Venezuela (1982-1987) 152
17 Dependencias que participan en el proceso de privatización 189
18 Formas de privatización en México 193
19 Proceso de privatización con Miguel de la Madrid 196
20 Resultados de la primera etapa 199
21 Resultados de la segunda etapa 201
22 Resultados de la tercera etapa 206
23 Liquidación al 31 de agosto de 1988 209
24 Extinción al 31 de agosto de 1988 210
25 Fusión al 31 de agosto de 1988 211
26 Transferencia al 31 de agosto de 1988 211
27 Venta al 31 de agosto de 1988 212
28 Evolución del sector paraestatal, diciembre 1982-diciembre 1990. 213
29 Proceso de privatización con Carlos Salinas de Gortari 228
30 Privatización por venta con Carlos Salinas 232
31 Privatización por liquidación con Carlos Salinas 237
32 Privatización por extinción con Carlos Salinas 244

33 Privatización por fusión con Carlos Salinas 247
34 Privatización por transferencia con Carlos Salinas 249
35 Privatización de empresas públicas (diciembre 1982-junio 1994) 253
36 Empresas paraestatales vendidas con el mayor número de empleados 254
37 Empresas privatizadas entre diciembre 1982 - junio 1994
(Clasificación por gran división de actividad económica) 255
38 Principios de la privatización bancaria en México 258
39 Paquetes de bancos privatizados en México 259
40 Calendario de privatización de TELMEX 264
41 Redimensionamiento del sector paraestatal, 1989-2000 282
42 Costo fiscal del Fobaproa 288

Introducción

I

La privatización de empresas públicas se mundializa, durante las décadas de 1980 y 1990, en la que algunos países desarrollados y en desarrollo, la pusieron en práctica como una estrategia de retracción estatal. A la privatización se le había llamado la "revolución silenciosa", la "oleada del futuro" o la "llave para un buen gobierno" por los alcances que tuvo y por las consecuencias que ha generado en la transformación del papel del Estado contemporáneo.

La privatización refleja una etapa de la revolución de lo privado sobre el ámbito público. Sin embargo, el Estado Majestuoso frente a la privatización -según Omar Guerrero- en su esencia, no ha dejado de sustentar su potestad pública. El estudio de la privatización a nivel mundial, permite identificar la tendencia hacia la retracción estatal, en un contexto de crisis económica. No obstante, la aceptación o rechazo a la privatización no es un asunto exclusivamente ideológico, se requiere de un debate de argumentos y razones para mostrar también sus debilidades, sus efectos perniciosos en el ámbito laboral y las repercusiones en las condiciones de bienestar de la sociedad. Esta obra pretende seguir en esa línea y aportar elementos de discusión que permitan ubicar el fenómeno de la privatización como una etapa de la retracción estatal en las dos últimas décadas del siglo XX.

La tesis de esta investigación, es que la privatización es un instrumento de retracción de la intervención estatal, el cual ha proporcionado diversos procesos a saber: 1) la virtual extinción del Estado empresario en la mayoría de los países en desarrollo, dejando en manos del sector privado el desarrollo industrial; 2) el paso del Estado Interventor al surgimiento del Estado Regulador, dejando a las fuerzas del mercado el desarrollo nacio-

nal; 3) el retiro del Estado en diversos sectores económicos estratégicos, 4) es una socialización de pérdidas y privatización de beneficios; y 5) un nuevo papel estratégico a las empresas públicas que quedaron en manos del Estado y que no fueron privatizadas.

II

El Libro se encuentra ordenado en dos partes de análisis. En su primera parte *La privatización, teórica y práctica en el mundo*, el estudio se realiza en dos planos -teórico y práctico- con un marco teórico general del concepto y sus interpretaciones, así como la experiencia en países desarrollados y en desarrollo, mostrándose con ello las diferencias entre ambos países. La idea es mostrar que la privatización en estos países tuvo resultados combinados, en ocasiones exitosos procesos de privatización y en otros magras secuelas en sus economías. Se presenta en tres capítulos.

En el capítulo I, *La privatización como estrategia de retracción del Estado*, se describe el concepto marco frente a una gran variedad de definiciones, su relación con otras categorías conexas -desincorporación, liberalización, desregulación, desreglamentación, contratación o subcontratación, redimensionamiento o desnacionalización-, los factores que influyen para privatizar, así como los obstáculos, problemas, alternativas y críticas previas a la privatización. Aquí se encontraran tanto a los defensores como a los críticos de la privatización, sus argumentos e interpretaciones que muestran el debate que se generó en torno a esta estrategia de retracción estatal.

En el capítulo II, *La privatización en los países desarrollados* se describen los casos de Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia, Japón, España, Austria, Holanda, Portugal, Irlanda y Canadá. Aunque algunos casos destacan más como el de Gran Bretaña, son incluidos otros que no fueron representativos, pero que en conjunto permiten su comparación analítica, deduciendo que en algunos de ellos la privatización solo fue una estrategia más para reestructurar o modificar el sector paraestatal.

En el capítulo III, *La privatización en los países en desarrollo*, son examinados los antecedentes de la privatización en América Latina y dentro de los casos representativos son descritos Chile, Brasil, Argentina, México y Venezuela, las experiencias de naciones de Asía -Turquía, Filipinas, Pakistán e India- para concluir con la experiencia de países del continente africano. En este apartado será más evidente mostrar que, entre los propósitos de la privatización y los resultados concretos que se obtuvieron, hubo una distancia porque estos procesos se vieron sujetos a presiones políticas, ideológicas e incluso culturales. La privatización es una técnica administrativa pero en el momento de su aplicación se convierte en instrumento político sujeto a negociaciones para su implementación.

En la segunda parte, *La privatización en México (1982-2006)*, se analiza en tres capítulos el proceso de privatización desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); pasando por el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); también con Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); y concluye con Vicente Fox Quezada (2000-2006), en los que se destacan los temas más relevantes del tema. En este periodo de más de 24 años, es notorio el auge y la declinación de la privatización como estrategia de retracción estatal, con secuelas de reprivatización de algunos sectores que nuevamente fueron rescatados por los gobiernos en turno. Sin embargo, la tendencia fue seguir creando algunas empresas públicas para necesidades específicas del Estado.

En el capítulo IV, *Privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)* se analiza el marco jurídico, las dependencias que participan en el proceso, las formas de privatización -disolución y liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta-, las diversas etapas del proceso y los resultados alcanzados y pendientes. Un periodo de muchas actividades en torno a la privatización y sus modalidades, como resultado de las condiciones económicas de franca crisis, como una adecuada planeación de herramienta.

En el capítulo V, *Privatización en el gobierno de Carlos Salinas (1989-1994)*, se describen los resultados del proceso, tres privatizaciones como la bancaria, la Telefónica y la industria siderúrgica, así como la polémica

de sí esta privatización era una versión de modernización del capital privado. En este gobierno la privatización será empleada como instrumento ideológico para supuestamente demostrar la eficiencia de la empresa privada sobre la empresa pública. Además el proceso de privatización generara una cantidad de recursos como no se había producido en ningún otro periodo de gobierno.

En el capítulo VI, *Privatización en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)*, debido a que se realizaron privatizaciones especiales con Ernesto Zedillo destacan la privatización bancaria, el rescate bancario, la privatización de los ferrocarriles y de aeropuertos, mientras que en el caso de Vicente Fox son relevantes la privatización de Aseguradora Hidalgo y la de industria azucarera, para concluir con una polémica en torno al tema. Por último, se presentan algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones y la bibliografía respectiva.

III

La investigación que se presenta es una parte de mi tesis de maestría "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal", por la que obtuve el grado de Maestro en Administración Pública en el año de 1993, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual estuvo dirigida por el Dr. Omar Guerrero y por la que obtuve la mención honorífica. Aunque cabe aclarar, que se trata de una versión más orientada hacia el caso mexicano, ya que la tesis de maestría abordaba el tema en la perspectiva mundial. Toma algunos elementos esenciales de dicho texto y los trata de contrastar con el caso mexicano.

En el contexto histórico, en una crisis económica de proporciones mundiales y sin que se puedan determinar los alcances de la misma, el tema de la intervención estatal se vuelve un referente necesario para superar las complejas condiciones del entorno mundial, por lo que algunos países en desarrollo como de América Latina han comenzado una nueva oleada de "nacionalizaciones" de algunas empresas que se consideran

prioritarias para su propio desarrollo. La oleada de intervenciones del Estado, probablemente, reviertan procesos de privatización en algunos países en desarrollo y volverán a colocar nuevamente a la empresa pública como un autentico instrumento de política económica distributiva.

La privatización no solo esta descartada en esta coyuntura, sino que ahora será un blanco de ataques, en aquellos excesos que produjo como la concentración de la riqueza, la acentuación de sectores monopólicos y el efecto producido en la flexibilidad laboral de los trabajadores, entre otros. La tesis de la "socialización de pérdidas y privatización de beneficiarios", es una muestra de los efectos perversos que originó la privatización en el siglo pasado. En el futuro inmediato la intervención del Estado en áreas y sectores indispensables para su desarrollo, será una condición indispensable para seguir orientando al mercado en beneficio del interés general.

En otro contexto, deseo expresar mi agradecimiento al Lic. Isidro Muñoz Rivera, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), por su decidido apoyo a la investigación de nuestra disciplina y al apoyo para publicar esta investigación. A su equipo de trabajo que de manera profesional siguen consolidando la presencia institucional del IAPEM.

Con gratitud especial a el Dr. Juan Miguel Morales y Gómez, académico de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y líder de mi cuerpo académico, por su apoyo siempre resuelto y quien me ha distinguido con su valiosa amistad. Asimismo, deseo expresar mi reconocimiento al Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su disposición y dedicación para la difusión de las ciencias administrativas.

También un reconocimiento especial a la Lic. Adriana Pérez Hernández por la ayuda en la recopilación de información para este trabajo y por su colaboración académica. Asimismo, a mi adjunto en la UNAM, Carlos Arturo Alba Reynaga, por el compromiso asumido en la clase. También, deseo compartir esta investigación con mis colegas y alumnos de la UNAM y la UAEM, con el fin de avanzar en el debate razonado del Estado y la

administración pública actual. Por último, considero que esta obra es una deuda intelectual con mi materia de Empresas Públicas primero y después, Nueva Gestión Económica del Estado mexicano en la FCPyS de la UNAM. Espero que contribuya en alguna medida, para volver a reconsiderar a las empresas públicas como esenciales en el desarrollo de nuestro país.

Mi amor a mi esposa Vicky por su paciencia y entereza por soportar mis exilios en la computadora y a mis hijos José Juan y Claudia Virginia, que me han alentado a continuar investigando y para concluir con mis trabajos. Los tres son mis alientos para tener esperanza en un mejor futuro.

A mi madre Flora, hermanos Luis, Lalo, Santos, Joel e Israel, mis hermanas Estela, Alicia y Salomé, así como a mis sobrinas -Tania Libertad, Mar Celeste, Ahimara, Samanta, Fanny, Paola, Ilian, Eira, Carmen, Elicheva- y mis sobrinos -Lalo, Argel, Rodrigo, Alonso, Michel, Christian, Roberto, David, Yahel, Eliú-, así como a la memoria de mi padre Ubaldo y mi hermano presente David. A todos ustedes que son mi comunidad.

Primera parte

La privatización, teoría y práctica en el mundo

En la primera parte de esta obra, se describe el fenómeno de la privatización en sus dos interpretaciones: la teórica y la práctica. Por ello, en el primer capítulo *La privatización como estrategia de retracción estatal*, se abordan las diferentes definiciones en torno a la privatización, entendiéndola como un nuevo balance entre lo público y lo privado, pero además con los factores y presiones para llevarla a cabo, como los obstáculos y alternativas previas a la privatización.

En el plano práctico, se relata en el segundo capítulo *La privatización en los países desarrollados* los casos más representativos como fueron Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia, Japón, España, Austria, Holanda, Portugal, Irlanda y Canadá, en la que se enumeran las empresas públicas privatizadas. Mientras que en el tercer capítulo *La privatización en los países en desarrollo* se revisan los casos de naciones de América Latina -Chile, Brasil, Argentina y Venezuela- países de Asia –Turquía, Filipinas, Pakistán e India- y para concluir con el análisis de algunos países africanos. Todo ello como paso previo para analizar la privatización en México, la cual será revisada en la segunda parte.

Capítulo I

La privatización como estrategia de retracción del Estado

La década de 1980 podría ser definida acertadamente como la "era de la privatización" porque universalmente le es inherente, como una estrategia de ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados.[1] Dentro de esta retracción de la actividad estatal, existen comisiones de privatización y aún ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Québec, Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, han encabezado universalmente la cruzada privatizadora y la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. La "Elección Pública" ha facilitado su caudal individualista, para reforzar los marcos ideológicos de la privatización.[2]

La rápida diseminación en todo el mundo del lenguaje y los programas de privatización fueron considerados como una revolución. La velocidad con la que la terminología fue adaptada representa una anomalía para aquellos acostumbrados a enfatizar las fuerzas del incrementalismo y la resistencia a cambios de política. Y la aparente aplicación de las técnicas de privatización en países desarrollados y en desarrollo, implican un cambio en las políticas públicas futuras.[3]

Sin embargo, resulta irónico que casi todos los procesos privatizadores del mundo estén en manos del sector público. Rara vez se ha considerado que el mismo proceso de privatización puede ser privatizado, que la iniciativa privada es capaz de identificar y licitar por las oportunidades de inversión potencialmente rentables que se encuentran en los amplios confines del sector estatal.[4] En cambio, la iniciativa de comenzar los procesos de pri-

[1] Omar, Guerrero. "Curso de Teoría de la Administración Pública", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1990, p. 1.
[2] Omar, Guerrero. "Privatización de la Administración Pública", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, España, INAP, volumen 57, no. 1, 1991, p. 221.
[3] Jeffrey, R. Henig. "La privatización en los Estados Unidos: teoría y práctica". Reforma del Estado: las razones y los argumentos. México, PRI, 1990, p. 201.
[4] William, Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 17.

vatización, la selección de las empresas públicas a privatizarse y gran parte del seguimiento provienen de agencias estatales, que en algunos casos reciben la asistencia de contratistas y asesores pagados por el gobierno.

En este capítulo se parte de una definición de privatización en un sentido amplio, la relacionada con otras categorías conexas pero que son similares, pero al mismo tiempo la hacen diferente. Además se describen los aspectos pragmáticos, las técnicas aplicadas, el proceso de privatización y los aspectos económicos y financieros. Posteriormente, se revisan las ideas en torno a la privatización, los obstáculos, las limitaciones y, por último, algunas alternativas previas a la privatización.

1.1 Concepto de privatización

El concepto de privatización es tan polémico, que por ejemplo a principios de la administración de Ronald Reagan se empleó el eufemismo *intensificación de la productividad* para reducir la oposición de los empleados y *distribución alternativa de servicios*, es el término artístico que a menudo se usaba en los círculos de gobiernos municipales de Estados Unidos. Al respecto, comenta Savas (1989), "ideé este término específicamente para esa audiencia como un circunloquio a fin de evitar la palabra *privatización*".[5]

La palabra *privatize*, privatizar, apareció por primera vez en un diccionario de ingles en 1983 y se le definía estrechamente como "convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o industria) del control de la propiedad pública a la privada". De acuerdo a Savas (1989) el término ha adquirido un significado más amplio: ha llegado a simbolizar una nueva forma de contemplar las necesidades de la sociedad y el replanteamiento del papel del gobierno en su satisfacción.[6]

[5] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. México, Gernika, 1989, pp. 410-411, (cursivas de Savas). "Algunos interpretan el término como una confabulación para restaurar un mercado completamente libre, con el concierto de perros que se devoran entre sí, la explotación del más débil y la supervivencia del más apto. Otros lo interpretan como un ataque al gobierno y las cosas que éste ha hecho; por lo tanto, los beneficiarios directos de los programas gubernamentales, incluyendo sus empleados, defienden sus intereses atacando a la privatización. Otros más se sienten provocados por el término porque lo consideran como una ofensiva contra los ideales que alientan. Para ellos, lo público denota hermandad, participación y comunidad, e interpretan erróneamente lo privado como la negación de estos importantes valores".

[6] Ibid, p. 17.

Existe una variedad de definiciones de privatización no siempre homogéneas, aunque en general la mayoría se encuentran referidas al traspaso de actividades o bienes del sector público al ámbito privado. Una definición general es que: "por 'privatización' se entiende estrictamente la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados". Aunque difícilmente puede aceptarse una versión tan llana y simplista, ya que todo lo no-gubernamental es privado.[7] Ver cuadro no. 1.

Cuadro No. 1

Categorías conexas a la privatización

Categorías	Descripción
Desincorporación	La desincorporación fue utilizada como un sinónimo de la privatización, aunque con este concepto no se logra comprender el término privatización. La desincorporación es un proceso por el cual el Estado cede o se desprende de algún ente o bien que le pertenece. "Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones".[8] Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, sencillamente por medio de la liquidación o mediante un contrato de arrendamiento.
Liberalización	La liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron sujetas a políticas ajenas, a la libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso de los

Continúa

[7] Patrick, Dunieavy. "Explaning the privatization boom: public choice versus radical approach". Public Administration. Londres, Vol. 64, num. 1, 1986, p. 13.

[8] M. Shirley. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". Empresa Pública. México, CIDE, 1986, Vol. 2, No. 2, p. 41.

Categorías	Descripción
Liberalización	recursos en beneficio del consumidor.[9] La liberalización es la flexibilización o abolición de los poderes monopólicos reglamentarios.[10] Mientras la privatización provocó la supresión de monopolios -públicos y privados- relativos a transportes, energéticos y servicios públicos. Por su parte, la liberalización emerge como un cambio de estrategia, que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal.
Desregulación	La desregulación aduce a algunas fórmulas diversas revisadas en los apartados anteriores. La desregulación es "(…) una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación".[11] No corresponde a la venta de una empresa pública o a la subcontratación de empresas privadas para realizar servicios en entidades gubernamentales. La desregulación es el medio por el cual el Gobierno se limita a derogar las normas que impedían a la iniciativa privada competir con el monopolio estatal. Con frecuencia la desregulación no consiste solamente en suprimir regulaciones preexistentes, sino también en promulgar una nueva normativa destinada a modificar las condiciones de la competencia en un segmento del mercado determinado.

Continúa

[9] Guerrero, Omar. "La Privatización de la Administración Pública". Op. cit. p. 227.
[10] David, Steel y David, Heald. "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 299.
[11] A. Walravens. "La privatización: formas y alternativas". Empresa Pública. México, CIDE, 1986, Vol. 2, No. 1, p. 79.

Categorías	Descripción
Desreglamentación	"Desreglamentar significa, según se ha dicho, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral".[12] Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que se requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo. En algunos casos la desreglamentación es confundida con procesos desburocratizadores, bajo los rubros de reforma administrativa o simplificación administrativa; éstos, si bien implican derogaciones y abrogaciones de reglamentos, además de acciones específicas en materia de procedimientos y métodos, no pretenden bajo ninguna circunstancia abatir normas protectoras del consumidor, de la ecología, de los trabajadores, entre otras. [13]
Contratación o subcontratación	En este sistema de contratación pública, la empresa privada es la productora del bien o servicio y el gobierno es el ordenante. En este método de contratos públicos, el gobierno es el que: 1) expresa las demandas de bienes y servicios públicos solicitadas democráticamente; 2) inspecciona la provisión de los bienes y servicios por parte del sector privado; y 3) proporciona el pago de tales servicios al contratista. La contratación en general, consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos. En los Estados Unidos, la contratación se asoció directamente a los procesos generalizados de privatización y se trata de una de las formas tradicionales en la prestación de

Continúa

[12] Jorge, Ruiz Dueñas. Empresa Pública: elementos para un examen comparado. México, F.C.E., SEMIP, 1988, pp. 352-355.
[13] Ibid, p. 353.

Categorías	Descripción
Contratación o subcontratación	bienes o servicios públicos. En este país es una política aceptada la referida a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aún funciones públicas con fondos federales en lugar del gobierno.
Redimensionamiento	Otra de las palabras más utilizadas fue la de redimensionamiento. La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con "gigantismo estatal", equivocadamente. Sin embargo, no es así: el redimensionamiento, es una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también conocida como la "reconversión industrial".[14] El redimensionamiento parece significar reducción, pero no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento o incremento. El redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar la rectoría económica. Redimensionar significa encontrar las dimensiones justas con referencia a un criterio dado. Y las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas.[15]
Desnacionalización	La desnacionalización, como su nombre lo indica, supone la transferencia de lo público a lo privado. No es más que la operación contraria a la nacionalización. Técnicamente, hay que señalar que la desnacionalización en definitiva, no es más que una venta de activos públicos.[16]

Continúa

[14] Guerrero, Omar. "La Privatización de la Administración Pública". Op. cit. pp. 228-229.
[15] Luis F. Aguilar Villanueva. "El modelo redimensionador: supuesto y límites". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 200.
[16] Jaime, Rodríguez-Arena. La privatización de la empresa pública. Madrid, Montecorvo, 1991, pp. 86-87.

Categorías	Descripción
Desnacionalización	La desnacionalización implica, en sentido estricto, la enajenación total o parcial de una empresa pública. Lo normal es que la enajenación total se efectúe sobre empresas filiales o pequeñas empresas orientadas hacia actividades no estratégicas ya que los gobiernos se resisten a perder el control sobre las empresas decisivas o esenciales. En suma, el término privatización es definido en un campo diferenciado dentro del balance, entre el sector público y el sector privado.[17]

Fuente: elaboración propia del autor a partir de las referencias que se citan. Finaliza

La privatización puede definirse en forma esquemática como "(...) la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares".[18] Aunque estas vías -la venta de empresas públicas y la subcontratación a particulares- son las más comunes, existen un sinnúmero de formas que pueden considerarse dentro de la privatización. Parece que la privatización se puede conceptualizar en un contexto más amplio.

La privatización considerada de forma más amplia incluye: a) venta de una empresa pública a un solo comprador; b) venta en la Bolsa de una parte de las acciones de una empresa pública, sin dejar que ésta deje de estar bajo control público; c) venta de activos de una empresa pública (terrenos, edificios, plantas, entre otros) sin vender formalmente ésta; d) dejar de producir dentro de la administración pública ciertos servicios, pasando a contratarlos como una empresa privada; e) reorganizar una empresa pública, aplicándole las formas organizativas y criterios de eficiencia típicos de las empresas privadas (privatización organizativa) lo cual puede implicar

[17] Paul, Cook, y Colin, Kurkpatrick. Privatization in less developed countries. Great Bretain, Whetsheaf Books, 1988, pp. 3-33.
[18] Steve H. Hanke. (coord.) Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 16.

cambiar su forma jurídica por "S.A." o bien dividir internamente la empresa pública en varias "unidades de negocio"; f) dejar de producir dentro de la administración pública ciertos servicios, pasando a contratarlos con una empresa pública creada para el efecto, abierta al mercado; g) segregar económicamente una actividad o un servicio interno de la administración pública, transformándolo jurídicamente en una empresa pública; y h) reducir o eliminar la subvención a un determinado bien o servicio suministrado por las empresas públicas.[19]

La privatización se considera "como un cambio a manos no gubernamentales de algunos o de todos los papeles al producir un bien o un servicio que antes era producido públicamente o que podía ser producido públicamente".[20] Esta definición implica dos categorías: la primera denominada "pérdida de la carga del gobierno" incluye las disposiciones según las cuales, tanto los medios de financiamiento como los medios de prestación de un servicio quedan divorciados del gobierno. En contraste, la segunda, "dar poder a instituciones mediadoras", incluye las disposiciones según las cuales el gobierno conserva parte o toda la responsabilidad de dar fondos al servicio, mientras delega algunas actividades de producción y entrega.[21] Las reducciones presupuestarias, los cargos a los usuarios, los voluntarios y la reducción de la demanda de servicios caen en la primera categoría; las garantías, los contratos, las concesiones, los subsidios y las sociedades públicas o privadas caen en la segunda acepción.

> La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno en la administración y manejo de empresas, para aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de bienes.[22]

[19] Joaquin, Vergés. Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003, documento de trabajo 6, pp. 2-3.
[20] Marc, Bendick, Jr. "Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio". Sheila B. Kamerman, y Alfred J. Kahn (comp.). La privatización y el Estado de Benefactor. México, F.C.E., 1993, p. 117.
[21] Ibid, pp. 117-118.
[22] Raymond, Vernon. "Aspectos conceptuales de la privatización". Revista CEPAL. Santiago de Chile, No. 37, abril de 1989, p. 153.

Sin embargo, existe una definición más amplia -según Vernon (1992)- donde la privatización representa todo aflojamiento de los controles gubernamentales, incluida la venta de un interés minoritario en una empresa estatal a compradores privados, la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores privados e, incluso, la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado.[23]

> En realidad la privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado. [24]

Por tanto, la característica fundamental de la privatización es la retracción estatal, a pesar de las formas que presente e incluso aquellas donde no se trata de una desincorporación estatal, tal como la transferencia en el caso mexicano, que permite que entidades de carácter federal pasen a formar parte de los gobiernos estatales y municipales.

1.2 La privatización: un nuevo balance entre lo público y lo privado

En esta perspectiva, para definir a la privatización adecuadamente se requiere determinar lo público y lo privado. Cabe señalar, que los términos público y privado son fundamentales en el lenguaje de nuestro derecho, nuestra política y nuestra vida social, pero son causa de continua confusión.[25] Una de estas confusiones se trata de la ubicación del mercado. Mientras que para el economista el mercado es en esencia privado, para los estudiosos de la cultura consideran que la esfera pública incluye el mercado, así como la política, y contrastan a ambos con la esfera privada de la familia. Por su parte, la esfera pública puede ser concebida como do-

[23] Raymon, Vernon (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 10.
[24] Guerrero, Omar. "La Privatización de la Administración Pública". Op. cit. p. 226.
[25] Paul, Starr. "El significado de la privatización". Sheila B. Kamerman, y Alfred J. Kahn (comp.). La privatización y el Estado Benefactor. México, F.C.E., 1993, pp. 27-28.

minio circunscrito por el Estado, aunque acaso sea realmente difícil saber con exactitud dónde fijar los límites del Estado.

El problema de la privatización pasa por lo que señala Donahue (1991) en el sentido de que elegir la forma de llevar a cabo las tareas del sector público sería una cuestión mucho más simple si tan sólo se supiera claramente cuáles deberían ser estas tareas. En parte, porque la frontera entre los dominios públicos y privados es polémica cambiante y se halla mal definida.[26] Las interpretaciones sobre las analogías de las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar este equívoco y simplificar el papel del Estado y del mercado. Moe (1987) observa una frontera borrosa entre el sector público y el sector privado, y que la confusa línea divisoria tiende a expandirse.[27]

Al respecto, para Starr (1993) la actual oleada de iniciativas de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto por el equilibrio entre lo privado y lo público.[28] Señala que la privatización llegó a significar básicamente dos cosas: 1) todo cambio de actividades o de funciones del Estado al sector privado; y 2) más explícitamente todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios. La primera y más vasta definición de privatización incluye todas las reducciones de la actividad reguladora y gastadora del Estado. La segunda definición de privatización, más explícita, excluye la desregulación y los cortes de gasto, salvo cuando dan como resultado un cambio de lo público en la producción de bienes y servicios.[29] De manera más amplia, se puede definir el significado de privatización vinculado con el bienestar social:

[26] John D. Donahue. La decisión de privatizar. Fines públicos medios privados. Argentina, Paidos, 1991, p. 31.
[27] Ronald, Moe. "Exploring the limits of privatization". Public Administration Review, United States, vol. 47, num. 6, 1987, p. 453.
[28] Paul, Starr. Op. cit., p. 27. "Por consiguiente, toda investigación sería del significado de 'privatización' debe empezar por librarse de la compleja carga que existe en la distinción entre público y privado".
[29] Ibid, p. 34. La privatización se refiere a cambios del sector público al privado y no a cambios dentro de sectores. De este modo, la conversión de una dependencia del Estado en una autoridad pública autónoma o empresa propiedad del Estado no es privatización, aunque bien pueda poner a la empresa en el plano comercial.

> Privatización también puede significar otro tipo de retiro del todo a la parte: la apropiación, por un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. Y, como el retiro de toda participación, la privatización en el sentido de apropiación privada bien puede alterar la distribución del bienestar.[30]

En este contexto, afirma Vernon (1990) que si el mundo está experimentando un cambio de marea que promete refrenar el papel del Estado en varios países y exaltar el del sector privado, las implicaciones de este cambio en el orden económico mundial serán radicalmente diferentes a las de los planes considerados como probables hace diez años o más años. Sí, por otra parte, los programas de privatización sólo representan una maniobra de corrección a mitad de vuelo, es decir, un leve ajuste en la utilización de las empresas públicas por parte de los gobiernos, la posibilidad de que tales implicaciones marquen un cambio importante en ese orden económico internacional sería muchísimo menor.[31]

Por su parte, para Savas (1989) la privatización aparece bajo distintas formas.[32] Contratar firmas privadas para financiar, construir y operar obras hidráulicas o prisiones, o para barrer las calles, podar árboles o reparar barcos, es una forma de privatización. También lo es contratar una agencia no lucrativa para que provea de comida preparada a los asilos de ancianos o para operar un centro de rehabilitación. La emisión de bonos de comida y certificados de vivienda para los pobres constituye un ejemplo de privatización que es muy distinto de las granjas y almacenes administrados por el gobierno y de los proyectos públicos de vivienda. La venta o desnacionalización de una aerolínea, fábrica o mina carbonífera perteneciente al Estado es privatización, y lo es cuando el gobierno se retira de actividades como asegurar las hipotecas sobre la vivienda o administrar las líneas de autobuses, dejando que el mercado se encargue de esos servicios.

[30] Ibid, p. 30.
[31] Raymond, Vernon. "La promesa y el reto de la privatización". Reforma del Estado: las razones y los argumentos. México, PRI, 1990, p. 184.
[32] E. S. Savas. Op. cit. pp. 17-18.

Para Guerrero (1990) quién es un crítico de la privatización, la considera como una renuncia a gobernar.[33] La privatización da comienzo con una "privatización silenciosa o pasiva", que tiene dos manifestaciones: 1) la depuración directa, que consiste en el debilitamiento paulatino de los servicios y organismos de la administración pública y se refleja en la reducción de sus mercados, pero que después se extienden a la transferencia de segmentos de sus tareas, la desinversión, el congelamiento de personal y el incremento de ahorros. Culmina con el sometimiento del sector de la administración pública, bajo amenaza de privatización, a una competencia desigual ante la cual termina de sucumbir debido al debilitamiento organizativo y funcional al que fue sometido; 2) La transición gradual, que es la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública. En ese sentido, la privatización de la producción acarrea un cambio en el estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada, pero la privatización de la provisión significa la enajenación de facultades de gobierno cuya renuncia puede tener saldos decrecientes en el orden social.[34]

Por tanto, el significado político de la privatización varía de acuerdo a la percepción de los intereses, necesidades y requerimientos que requiere, tanto el gobierno como el sector privado. Pero sin lugar a dudas, la idea política de la privatización tiene que ver con los cambios de lo público a lo privado en lo relativo a la prestación de bienes y servicios.

1.3 El proceso de privatización: factores y presiones

El proceso de privatización resulta complejo, no es lineal ni libre de obstáculos, debido a que cada empresa pública debe tratarse por separado debido al gran número de consideraciones particulares que se tienen que

[33] Omar, Guerrero. "Privatización de la administración pública". Op. cit. p. 11.
[34] Ted, Kalderie. "The two different concepts of privatization". Public Administration Review, United States, Vol. 46, num. 4, 1986, p. 285.

analizar en cada caso.[35] "La privatización sin política, procedimientos y sin un equipo comprometido y competente, está condenada al fracaso".[36]

"Siempre debe tenerse en cuenta que la privatización constituye más un acto *político que económico*".[37] ¿Cómo procede un funcionario público que desea hacer una privatización para mejorar tanto el gobierno como las condiciones de la sociedad? Savas (1989) responde que con cuatro estrategias:

> 1. El gobierno debe alentar al mercado y a las organizaciones de voluntarios para que suministren los bienes y servicios que él provee en el presente. Esto es un traspaso de cargas, el retiro parcial o completo del gobierno de una actividad. El traspaso de cargas puede llevarse a cabo mediante desincorporación, desobligación, reacomodo y mediante la sustitución gradual de la actividad gubernamental con la actividad del mercado y los voluntarios.
> 2. Cuando la injerencia permanente del gobierno resulta necesaria, debe reducirse su papel mediante una devolución, es decir, mediante un uso mayor del sector privado a través de bonos, franquicias y contratos. Además hay que pasar los programas a niveles gubernamentales más bajos para que sean financiados y administrados en un punto más cercano a la gente que recibe el servicio.
> 3. Deben cobrarse recargos al usuario siempre que sea posible para hacer evidente el verdadero costo de los servicios gubernamentales y estimular, de esta manera, el interés por sistemas alternativos.
> 4. Debe introducirse y promoverse la competencia que sea posible, y hay que disolver los monopolios gubernamentales. La anulación de reglamentos constituye un útil instrumento para lograrlo.

Los gobiernos tienen que tomar en cuenta: el precio mínimo de venta, el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización, la naturaleza del

[35] Alejandro, Valenzuela del Río. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México, 1990, Documento No. 41, p. 5.
[36] Lance, Marston. "Preparativos para la privatización: lista de etapas para la persona que toma decisiones". Steve H. Hanke, (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 71.
[37] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. p. 345.

mercado o de los mercados donde la empresa opera (competitividad, monopolios, entre otros), el porcentaje de capital que se pretende transferir al sector privado (venta total, venta parcial mayoritaria o minoritaria), las formas de asignación del capital de las empresas entre los interesados (tanto internos como externos), el papel que busca conservar el Estado para regular las actividades de las entidades, el impacto que pueda tener la venta de las empresas en su medio ambiente externo (clientes, proveedores, socios y competidores) como interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad) entre los más importantes.

Para Hanke (1989) existen cinco reglas para impulsar la privatización: 1) presentar los argumentos teóricos y los hechos empíricos que justifiquen la superioridad del proveedor privado; 2) mantener separado el debate sobre la elección de formas públicas y privadas de financiamiento, del debate sobre la elección entre proveedores privados y públicos; 3) en las decisiones sobre los proveedores públicos y privados, minimizar la participación de empleados públicos; 4) asegurar que la desregulación acompañe a la privatización; y 5) reclutar el apoyo sustantivo y firme del funcionario más alto de la rama política correspondiente. Para reafirmar su idea afirma que estos factores fueron los que se combinaron para la privatización de la primera ministra Thatcher en Gran Bretaña.[38]

Por su parte, para Steel y Heald (1985), existen cuatro razones para privatizar de acuerdo a la experiencia británica.[39] El primero y probablemente más usado a favor de la privatización se refiere a la eficiencia. En segundo lugar, el gobierno sostiene que la propiedad pública pone en peligro la libertad económica. Mientras las empresas públicas cuenten con poderes monopólicos reglamentados o puedan usar su fuerza de mercado para competir "deslealmente", limitan la libertad de elección del consumidor. En tercer lugar, existe un argumento más pragmático sobre la negocia-

[38] Steve H. Hanke. "Estrategias exitosas de privatización". Steve H. Hanke, (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, pp. 88-89.
[39] David, Steel y David, Heald. Op. cit., pp. 301-304.

ción de sueldos en el sector público. Se sostiene que, mientras los sindicatos del sector privado saben que una concesión salarial excesiva puede llevar a la empresa a la quiebra, no existen limitaciones similares en el sector público. En cuarto lugar, la decisión del gobierno de detener la expansión monetaria lo ha llevado a prestar más atención a la reducción del endeudamiento del sector público.

1.3.1 Factores internos que empujan a la privatización

Podremos señalar tres factores por los cuales los gobiernos consideran llevar a cabo un proceso de privatización.[40] Un primer factor que podríamos señalar es la *política de privatización continúa.* Ya que los gobiernos nunca buscan lograr una estatización integral de la nación y desde un comienzo buscan consolidar una economía mixta, para lo cual designa a una empresa pública para que actué como punta de lanza en áreas específicas de la industria, pero con la idea muy concreta de que en el momento que cumpla dicho papel deberán transferirse al sector privado. Se anticipa desde un comienzo.

Un segundo factor interno podría denominarse privatización inducida de las demandas, que en gran medida se debe a la contracción interna en la dinámica del capitalismo a partir de la década de los setenta, mediante el cual resurge en el sector privado una mayor participación, mayor capacidad de inversiones y oportunidades de comercialización.[41] La subcontratación de servicios que prestan las empresas privadas a entidades gubernamentales propicia esta privatización inducida de las demandas.

El tercer factor, *privatización desesperada*, consiste en que el Estado lleva a privatizar o liquidar sus ingresos en estas. Ello es así, porque algunas empresas fueron "rescatadas" por el gobierno y contaban con una alta

[40] Williams, P. Glade. "Privatización y desestatización de empresas públicas: observaciones basadas en el caso peruano". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 215.
[41] Ibíd. p. 250.

carga de subsidios y en alguna medida cumplieron con su objetivo específico. En esta modalidad, el valor de los activos, el precio de venta y los recursos obtenidos de la misma, ya no son un problema. De lo que se trata es deshacerse de las empresas públicas ya sea con la venta, la liquidación o extensión.

La privatización se convierte en uno de los medios para controlar la crisis fiscal y permite una formación más adecuada y permanente en los países en desarrollo. Su éxito, depende de la posibilidad de que la administración privada pueda aumentar la eficiencia operativa de la empresa en forma más rápida o completa que la administración pública. En caso de la empresa privada resulte todavía más ineficiente, como ha sucedido, es muy probable que el Estado tenga que rescatarla.

La privatización también puede considerarse como un medio para transferir al sector privado las decisiones no populares -aumento de precios, despido de personal- y por tanto, se puede recurrir a ella, porque puede ser aceptable o conveniente, implica un menor costo político para el gobierno. Esta situación es factible cuando existe el "ambiente adecuado" para proceder a la privatización, ya que sí se trata de empresas estratégicas la privatización tendría un alto costo y probablemente no podrá llevarse a cabo.

Adicionalmente, se pueden identificar tres motivos internos por los que los gobiernos pretender privatizar: Primero, aunque el sector público busca hacer más eficientes a las empresas públicas a través de programas de reestructuración, los resultados con frecuencia no son satisfactorios debido a la falta de flexibilidad, control y creatividad de las instituciones encargadas de implementar los cambios. Segundo, los continuos y crecientes déficits de un buen número de empresas públicas en cada país hacen imposible los subsidios permanentemente, optando por venderlas selectivamente al sector privado. Tercero, los gobiernos pueden privatizar aquella parte de su aparato industrial que no se considere estratégico, de tal forma que

se pueda dedicar a actividades productivas para garantizar un desarrollo más balanceado de sus respectivas economías.[42]

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

1.3.2 Factores externos que empujan a la privatización

Dentro de los factores exteriores que inciden en la privatización, se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales.[43] Un factor externo y determinante, es la relación existente entre las políticas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la privatización, como producto de la dimensión creciente de los sectores públicos. Una de cuyas consecuencias es la estructura fiscal y las políticas de las empresas públicas.

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

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

Un cuarto factor que promueve la privatización parcial de las estructuras económicas, ha derivado de una conciencia creciente de que estas entida-

[42] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. p. 4.
[43] Horacio, Boneo. "Privatización: Ideología y praxis". En la antología editada por H. Boneo Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, pp. 21-60.

des conocidas como empresas multinacionales o transnacionales hacen mucho más que transferir simplemente el capital de inversión (y el control de los activos) de una sede a otra. Tanto los factores internos y externos, influyen en forma determinante en la decisión de privatizar las empresas públicas. Afirmar que sólo uno de estos factores -internos o externos- es determinante en el proceso de retracción estatal, sería esquematizar a la privatización.

1.3.3 Presiones a favor de la privatización

Así como existen factores que empujan a la privatización, también se identifican cuatro tipos de presiones en favor de ésta.[44] Para Savas (1989) las presiones que favorecen a la privatización son: pragmática, ideológica, comercial y populista. El objetivo para los pragmáticos es un mejor gobierno en el sentido de una mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan a la privatización desde un enfoque ideológico es un gobierno más restringido, que desempeña una función menor en comparaciones con las instituciones privadas. La meta de las presiones en el sentido comercial consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor, otorgándole más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y probadas.

En el cuadro No. 2, se exponen las características y cada una de ellas por separado. De acuerdo a la propuesta de Savas (1989) las presiones pragmáticas provocan un mejor gobierno; la ideológica genera un gobierno limitado y controlado; la comercial genera más transacciones y la populista en una mejor sociedad.

[44] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. pp. 19-30.

Cuadro No. 2

Fuerzas a favor de la privatización

Fuerza	Objetivo	Razonamiento
Pragmática	*Mejor gobierno*	Una privatización prudente lleva a servicios públicos más eficientes.
Ideológica	*Gobierno limitado*	El gobierno es demasiado grande, poderoso invasor en la vida de la gente y por ello, constituye un peligro para la democracia. Sus deficiencias son políticas, de modo que son menos confiables que las del mercado libre.
Comercial	*Más transacciones*	El gasto gubernamental forma parte importante de la economía; una mayor cantidad del mismo puede y debe dirigirse a firmas privadas, el sector privado puede hacer mejor uso de las empresas y bienes estatales.
Populista	*Mejor sociedad*	El pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos, debe tener el poder de definir y afrontar sus necesidades comunes y construir un sentido comunitario que se base en la familia, el vecindario, la iglesia y las asociaciones étnicas y voluntarias, y menos en estructuras burocráticas distantes.

Fuente: Savas. E. S. *Privatización: la clave de gobierno mejor*. México, Gernika, 1989.

Sin embargo, algunos de estos planteamientos no tienen los suficientes elementos de análisis y crítica serios, que permitan demostrar que esto es verdad. Uno de los puntos más delicados de la polémica de la privatización, es el elevado contenido ideológico de sus propuestas, que en muchos casos los resultados esperados no se han cumplido. Existen estudios de caso donde un "monopolio público" se convierte una vez privatizado en "monopolio privado", cuando desde el credo de la privatización esto es contra natura del libre comercio y del libre mercado.

1.3.4 Supuestos beneficios de la privatización

Para los defensores de la privatización existen mayores beneficios –ventajas- que desventajas, para llevar a cabo la privatización.[45] Esto se debe según McPherson (1989) a que la privatización ha entrado de lleno al mundo en desarrollo como resultado de un cambio gradual y más profundo de actitudes a nivel mundial sobre el papel positivo que juega el mercado libre y el sector privado. Buena parte de los países en desarrollo que se apoyan en las fuerzas del mercado para impulsar sus sistemas económicos, han tenido un crecimiento más rápido que los países del ex bloque socialista. ¿Cuáles son los beneficios esperados de la privatización? Para contestar está pregunta, se enumeran los siguientes argumentos:

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

[45] Peter M. McPherson. "¿Qué ofrece la privatización?" en Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, pp. 26-29.

bondades esperadas de la privatización, también pueden mencionarse los resultados perversos de este proceso de retracción estatal.

Sin embargo, los resultados alcanzados en la privatización no parecen muy alentadores.[46] Primero, la privatización avanza más rápidamente si los gobernantes de los países en desarrollo realizan compromisos políticos altamente visibles a reformas económicas. Segundo, no es fácil alcanzar la privatización. La venta de empresas públicas puede contradecir los intereses de poderosos elementos de una sociedad; muchas empresas públicas no tienen suficiente viabilidad económica o financiera para atraer inversionistas; a menudo los gobiernos y las empresas públicas desconfían de los inversionistas extranjeros. Tercero, no hay un modelo único para tener éxito en la privatización. Aunque ningún modelo ideal se adapta a toda situación, son mayores las posibilidades de privatización si se siguen ciertos criterios financieros. Cuarto, incluso los países industrializados siguen experimentando, como fue el caso de Gran Bretaña. "Es decir, no se puede realizar la privatización en un vacío".[47]

La privatización -según Savas (1989)- es la clave para limitar y mejorar al gobierno; limitarlo en sus dimensiones, alcance y poder en relación con otras instituciones de la sociedad, y mejorarlo en el sentido de satisfacer las necesidades sociales de una manera más eficiente, eficaz y equitativa. Afirma que la privatización es un fin y un medio. Para los pragmáticos que quieren un gobierno mejor y para los populistas que buscan una sociedad mejor, aquélla constituye el medio para esos fines. El gobierno que emana de la práctica de la privatización es más reducido y capaz, y la sociedad es más firme y adaptable. Para quienes, por motivos ideológicos buscan oportunidades comerciales dentro de las obras gubernamentales, la privatización es un fin en sí mismo.[48]

[46] Ibid, pp. 27-28.
[47] Ibid, p. 28.
[48] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. p. 426. Dice Savas (1989): "Esta concepción del gobierno coincide con los orígenes verdaderos del término. Su raíz griega significa 'timonel'. La función del gobierno es conducir, no mover el remo. La privatización contribuye a devolver al gobierno su propósito fundamental" (p. 429). Resulta curioso que este libro es anterior al de Osborne y Gaebler (1992), donde se utiliza esta metáfora para sostener la idea de la "reinvención del gobierno".

La popularidad de la privatización tiene diferentes orígenes que reflejan las expectativas distintas de sus defensores.[49] Muchos enfatizan la eficiencia; ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir el costo unitario. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Algunos prefieren destacar la iniciativa privada y los mercados privados como el camino más viable para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Finalmente, un gran grupo ve en la privatización una forma para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad, alentando en sectores mayores el interés por el sistema.

> La evidencia parece indicar que la privatización no es un elemento suficiente para mejorar el sector de las telecomunicaciones y que, sobre todo en los países en desarrollo, resulta fundamental consolidar un proceso de elaboración de políticas públicas que impulsen la competencia, promuevan el acceso de la telefonía en zonas de bajo interés comercial y robustezcan las capacidades técnicas y legales en la regulación de las compañías de telecomunicaciones.[50]

Un ejemplo de los resultados esperados es el sector de las telecomunicaciones. En un estudio realizado por García (2003) con base en datos de más de 150 países en los últimos diez años, los resultados muestran un desarrollo menor, de acuerdo con el comportamiento de cinco variables (inversión, infraestructura, calidad en el servicio, densidad telefónica y

[49] Steve H. Hanke (coord.) Op. cit. p.15.

[50] Ibidem. Concluye este autor: "Los resultados obtenidos invitan a reflexionar sobre el verdadero impacto de la privatización en el sector de las telecomunicaciones: en algunos países 'en desarrollo' la privatización, efectivamente, desencadenó una serie de efectos positivos. Sin embargo, en otros (los más) los resultados son menos alentadores cuando se comparan con naciones que mantienen un monopolio estatal. La respuesta a esta situación podría ser que muchas naciones han transitado de monopolios estatales a monopolios privados, por lo que no estamos observando el resultado de la liberalización del sector, sino exclusivamente el del cambio de dominio; de público a privado, a pesar de los deseos de crear mercados liberalizados. (….) En algunos casos, como en México, la legislación establece incluso una prohibición a los monopolios y en los hechos existe una empresa telefónica con un alto poder dominante" (pp. 407-408).

precio), en muchas de las naciones que privatizaron en comparación con aquellas donde la empresa telefónica aún es propiedad del Estado; esta situación se exacerba en los países en desarrollo.[51]

1.4 Obstáculos y alternativas en la privatización

La privatización no es una panacea y presenta sus propios problemas. Algunos de ellos surgen del concepto básico, otros se deben a que es difícil satisfacer las condiciones necesarias para el éxito de la privatización y otros más aparecen durante su implementación.[52] Por ejemplo, en los países en desarrollo son muchos y diversos los obstáculos a la privatización. En los países africanos bajo dominio colonial, el capital nacional no posee la suficiente fuerza para desarrollar estas instituciones. Han salido del país las personas con capital y poder, y los herederos de las instituciones públicas son muy pobres y no tienen los medios para pagarlas. El sector privado se opone a invertir sus pocos recursos en servicios públicos. En otros países, preocupa que los servicios privatizados no tengan el poder e influencia para cobrar. [53]

Tanto los obstáculos como las alternativas previas a la privatización, no son analizados a fondo por los defensores de la privatización, por lo que su reflexión aporta elementos de crítica y permite conocer en forma verdadera la naturaleza de este proceso de retracción estatal. Hemos analizado a la privatización en su "deber ser" hasta el momento, sin embargo, es necesario revisar a la privatización en su "ser" en lo que la práctica y en la experiencia realmente representa. Pasamos a este segundo momento de la investigación.

[51] Gilberto, García. "El impacto de la privatización en las telecomunicaciones". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol. XIII, No. 2, II semestre de 2004, p. 373.
[52] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. p. 410.
[53] Gabriel, Roth. "La privatización de los servicios públicos". Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 137. Dice Roth: "Así, es importante que los países en vías de desarrollo se privaticen gradualmente, que no se vean en el dilema de todo o nada. Hay que dividir la privatización en etapas manejables. Al parecer, hay tres categorías esenciales: primero, ¿quién determina la demanda del mercado? (…) Segundo, ¿quién financia el servicio? (…) Tercero, ¿quién provee el servicio?".

1.4.1 Argumentos ideológicos de la privatización

La mayor parte de la polémica con relación a la privatización de empresas públicas se plantea en términos ideológicos. Un buen número de propuestas de privatización surgen por cuestiones ideológicas, las cuales constituyen un factor explicativo central.[54] Hay, sin embargo, cuatro argumentos en favor de la privatización y que procedemos a analizar.[55]

El primer argumento es que el Estado es inherente y por natura un mal administrador, y que la eficiencia podría lograrse transfiriendo las empresas públicas a manos privadas. El segundo argumento se relaciona con los subsidios que deben ser transferidos a las empresas públicas y por ello han incrementado los déficits fiscales del Estado. El tercer argumento se refiere a la carga que significa la administración del sector público introduciendo un creciente número de empresas públicas. El último argumento se refiere a la incidencia directa de las empresas en el déficit fiscal.

Boneo (1985) analiza estos argumentos no en el plano teórico, sino en el contexto real en los que surge la privatización. Por lo que se refiere al primer argumento, hay que recordar que la ineficiencia de la empresa pública no es un axioma: es más bien el resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados, y en consecuencia pueden modificarse. No puede asegurarse, en sentido estricto, que la privatización necesariamente redundará en una mayor eficiencia.[56]

El segundo argumento -la incidencia de los aportes a las empresas públicas en el déficit fiscal- requiere de algunas calificaciones. Así, el déficit fiscal de las empresas públicas puede no deberse a la ineficiencia de su gestión, sino simplemente a la política de precios que le son impuestas desde

[54] Horacio, Boneo. Op. cit. p. 21.
[55] Ibid, pp. 21-25.
[56] Ibíd. p. 39.

el gobierno central. Asimismo, los déficits de las empresas públicas suelen concentrarse en unas pocas empresas o relacionarse con inversiones de alta envergadura, que no pueden ser complementados y financiados con ahorro interno o con los créditos disponibles.

El tercer argumento se refiere a las cargas que un grupo heterogéneo de empresas públicas introduce sobre la administración del Estado, tanto en el ámbito de las empresas como del gobierno central. Aunque el argumento tiene considerable peso con relación a la pequeña y mediana dimensión. "Si bien puede discutirse que el Estado sea necesariamente un mal empresario, no hay muchas dudas de que es un mal tendero".[57]

El último argumento -la inyección de capital adicional necesario por parte de los adquirientes privados- es similarmente válido. Sin embargo, los adquirientes de las empresas públicas no estarán en condiciones de efectuar nuevos aportes después de haber cubierto los requerimientos financieros de la adquisición, en particular, en los países en desarrollo. Incluso para privatizar algunas empresas públicas los gobiernos destinan enormes recursos fiscales para hacerlos atractivos a la venta, por lo que todavía se requieren de apoyos adicionales a los privados.

En resumen, parecería que los principales argumentos ideológicos en favor de la privatización son sólo parcialmente válidos y existen soluciones alternativas que no necesariamente permitan llegar a la privatización. Estos argumentos pueden discutirse y oponerse a ellos, porque en la realidad en los países en desarrollo las situaciones son diferentes que en los países desarrollados.

1.4.2 Problemas técnicos de la privatización

Dentro de los obstáculos estrictamente técnicos en la privatización, uno de los peores parece ser la valuación de las acciones a venderse. En un contexto inflacionario ¿cuánto vale una compleja empresa pública en

[57] Ibíd. p. 42.

funcionamiento? Así tanto el vendedor como los potenciales compradores tienen una idea muy aproximada -irreal- del valor de la empresa. Savas (1989) señala que determinar el valor de la empresa pública constituye un problema. Otro es decir si hay que venderla a una compañía privada o al público por medio de la subasta de acciones. "¿Los empleados recibirán un tratamiento preferencial? Si se contempla la venta al público, ¿el objeto debe ser la propiedad múltiple? Esto puede lograrse mediante la fijación de un límite reducido del número de acciones que van a venderse por individuo".[58]

Un segundo problema se refiere al impacto de la introducción del riesgo y las diferentes percepciones del mismo en el precio de la venta. El precio que el comprador potencial está dispuesto a pagar incluye necesariamente un descuento equivalente al riesgo involucrado en la operación. Asimismo, hay que considerar que una vez que se ha llevado a cabo la privatización, puede ser una política apoyada con entusiasmo por el gobierno, pero las operaciones específicas son la responsabilidad de funcionarios individuales, que pueden ser acusados de haber "regalado" la empresa.[59]

El tercer problema se relaciona con la inexistencia y/o la inadecuación de los mercados de capital en países de desarrollo. Aún en los países industrializados, la privatización de las grandes empresas públicas no es una tarea fácil (caso de la venta *British Telecom y Nipon Telephone and Telegraph*). Incluido, en los países en desarrollo no suele existir el tipo de mercado financiero estable, en que los activos de largo plazo están en manos de instituciones de ahorro, compañías de seguros y fondos de pensión. Una de las principales barreras para la privatización es la disponibilidad de capital; éste es un serio problema en los países en desarrollo, que también afecto el ritmo del proceso en Gran Bretaña.

Aún los defensores de la privatización, critican los esfuerzos del gobierno por considerarlos demasiado lejos. Es decir, parecería que cada caso es-

[58] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. p. 417.
[59] Horacio, Boneo. Op. cit. p. 47.

pecífico de privatización implica fuertes costos políticos en el corto plazo y que los beneficios tienen todas las características inadecuadas desde el punto de vista de los políticos: los beneficios son indirectos y en consecuencia, no pueden ser "capturados" fácilmente por el gobierno. Sólo existen después de una acumulación de casos y aún esos efectos son indirectos y más bien son a largo plazo.[60]

Savas (1989) enumera varios problemas técnicos en la privatización.[61] Por ejemplo, la privatización de una función gubernamental existente no es un asunto sencillo. Deben resolverse las inquietudes legítimas de los proveedores y beneficiarios actuales, y disipar todo temor infundado. Hay que aplacar o persuadir a los opositores del cambio, ganar adeptos y crear coaliciones que apoyen la transformación. Cada paso hacia la privatización es objeto de importantes problemas. La imposición de recargos al usuario, que a menudo es la primera medida, está cargada de obstáculos políticos por los profundos efectos económicos entre los beneficiarios: deben pagar un servicio que antes subsidiaban todos los ciudadanos por medio de sus impuestos. Existe una resistencia semejante en relación con otro paso de la privatización, la derogación de reglamentos para las franquicias y la apertura para que rijan las fuerzas del mercado.

Asimismo, Berg (1989) encuentra problemas estructurales de mayor alcance para llevar a cabo la privatización.[62] Primero, las bases para vender las empresas públicas son muy distintas en países industrializados en comparación con la mayoría de los países en desarrollo. En los países industrializados, la privatización trata de buscar una gestión económica más dinámica. Unos cuantos países en desarrollo pretenden estimular una gestión más eficaz mediante la privatización, pero el objetivo principal es eliminar a los perdedores. Ven en la privatización un medio para reducir las cargas monetarias y fiscales.

[60] Ibíd. p. 50.
[61] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. pp. 415-418.
[62] Elliot, Berg. "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, pp. 35-38.

La segunda diferencia tiene que ver con la disponibilidad de modalidades de privatización. En los países industriales la venta de acciones es esencialmente un asunto financiero: una vez tomada la decisión política, lo demás puede seguir sin dificultad. En los países en desarrollo este camino no se sigue fácilmente. En los países industrializados quien compra la empresa pública no es problema; en los países en desarrollo tiene una importancia primordial. "En muchos países, por razones sociales y políticas, los extranjeros no son compradores aceptables; en algunos otros tienen además restricciones étnicas y hay una gran renuencia a implantar programas de privatización o de venta de empresas estatales porque pueden comprar empresas 'indeseables'".[63]

El tercer factor relacionado es que la atmósfera de la política económica en los dos grupos de países es muy diferente. En los países industrializados, una empresa pública que pase al sector privado goza de un sistema jurídico bien estructurado, un mercado razonablemente competitivo sin excesivos controles de precios e insumos, y una estructura comercial internacionalmente abierta. Mientras que el país en desarrollo típico, tiene una estructura jurídica que no fomenta actividades privadas, leyes laborales que son extremadamente restrictivas en materia de a quien emplear y despedir, un proteccionismo total para el sector industrial, acceso subvencionado a recursos crediticios y un gobierno que fija los salarios y precios.

En suma, en los países en desarrollo la mayoría de los gobiernos quieren eliminar principalmente a las empresas perdedoras, las que no tienen ganancias y que agotan los recursos públicos. Segundo, hay un número limitado de compradores con capital. Tercero, en las pequeñas economías muchos gobiernos ven pocas ventajas en la transferencia de un monopolio del sector público al sector privado. Cuarto, es importante reconocer que el apoyo político interno para la privatización y en especial para la venta de empresas públicas, es reducido en la mayoría de los países en desarro-

[63] Ibid, p. 36.

llo. En organizaciones formales o informales los trabajadores la rechazan porque un problema fundamental en los sectores estatales es el excesivo número de empleados y una de las consecuencias de su venta es la reducción del personal. Los burócratas no la aceptan por razones obvias: no quieren que se disminuyan sus intereses particulares.

1.4.3 Obstáculos políticos de la privatización

Uno de los obstáculos más frecuente y decisivo es el relativo al aspecto político de la privatización, la lista de los opositores de la privatización en un país en desarrollo puede incluir: la mayor parte de intelectuales, los círculos militares, los sindicatos y los burócratas que temen que su imperio llegue a caerse.

Así el apoyo político interno para la privatización suele ser reducido.[64] La oposición a la privatización suele provenir del movimiento laboral de los empleados públicos, que consideran una amenaza a sus empleos, con exceso de personal (burócratas) verán reducido su poder de control y de ex-políticos y oficiales militares que integran las juntas directivas de muchas industrias estatales.

> Para que la privatización tenga éxito deben crearse electorados en favor de la reforma, lo que significa que los trabajadores y los gerentes deben beneficiarse con la transformación de lo público a lo privado. [65]

Cuando se desnacionalice una empresa pública será posible mitigar los temores y la oposición política de los empleados ofreciéndoles -o permitirles comprar en barata- acciones de la recién privatizada compañía. Este método ha tenido mucho éxito en Gran Bretaña.[66]

[64] Elliot, Berg. "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático". Perspectivas Económicas, Washington D.C., 1987, No. 4, p. 10.
[65] Randall, Fitzgerald. "La revolución de la privatización". Perspectivas Económicas, Washington 1989, No. 2, pp. 35-40.
[66] Robert, Poole. "Los obstáculos políticos a la privatización". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, p. 47.

Otro obstáculo aún más para la privatización es la cuestión laboral. En muchos casos, las empresas estatales son poco más que programas contra el desempleo apenas disimulados, donde no se espera que los trabajadores tengan mucho que hacer. Por lo general, los empleados de las empresas públicas se oponen a la privatización, al igual que los políticos que buscan sus votos.[67]

Aunque existen otros problemas políticos, tales como: temor a perder el empleo por parte de los empleados públicos, problemas regulatorios, falta de financiamiento, entre otros, no cabe duda, que no conducir adecuadamente y políticamente la privatización, puede generar mayores problemas que aciertos.[68]

El apoyo político a la privatización de empresas públicas es un apoyo que tiene que ganarse el gobierno, por lo que tiene que construir alianzas de grupos a favor de la misma, posibles beneficiarios y, en su caso, buscar los acuerdos necesarios con los sindicatos ya que estos son los primeros opositores a la privatización. En los países en desarrollo, el apoyo político puede ser un obstáculo serio y determinante para avanzar en cualquier privatización.

1.4.4 Obstáculos jurídicos de la privatización

Analizar a la privatización en todas sus dimensiones es importante; una de estas, que ha sido poco tratada, es la jurídica. "La privatización es más que un fenómeno técnico, económico, social o político; es fundamentalmente un problema jurídico".[69] En realidad, señala Thomas (1989) no hay practicantes de la ley de privatización; más bien hay personas de distintos campos que conjuntan la privatización con otras tareas. Los problemas jurídicos de la privatización no se han tratado sistemáticamente. Así hay tantos problemas jurídicos como estrategias de privatización.

[67] E. S. Savas. Privatización: la clave para un gobierno mejor. Op. cit. p. 417.
[68] Robert, Poole. Op. cit. pp. 41-52.
[69] Peter, Thomas. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, pp. 90-102.

El número de problemas se multiplica y su complejidad aumenta conforme se pase de un control local a un internacional. Dentro de los temas jurídicos en torno a la privatización se enumeran los siguientes:

• *El derecho básico de privatizar.* Antes de que se pueda llevar a cabo la privatización, hay que establecer la autoridad fundamental del Estado. En el caso mexicano, se establecen las "áreas estratégicas" que corresponden al dominio directo de la nación y las "áreas prioritarias" que pueden ser objeto de privatizarse. En el caso portugués, se prohíbe vender entidades previamente nacionalizadas.
• *Las ventajas y las complicaciones de la soberanía.* Uno de los principales factores que hace a la privatización jurídicamente poco usual, es su naturaleza de transacción entre una entidad soberana a individuos humanos y corporativos. Un gobierno tiene inmunidad soberana a menos que renuncie a este derecho.
• *Restricciones contractuales con prestamistas internacionales.* El carácter condicional de la ayuda económica por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo o del Estado, es siempre una consideración jurídica de la privatización. Una condición del contrato de un gobierno con el Banco Mundial es la asesoría de los expertos internacionales. Por ejemplo, el BM cree en general que los servicios de entrenamiento contratados son de gran importancia para las operaciones de los gobiernos.
• *La reducción de la disputa.* Una de las necesidades críticas ante la privatización, en particular en la venta y contratación de servicios públicos, es la de convencer a los participantes extranjeros de que resuelvan equitativamente sus quejas legítimas. Es difícil entablar una demanda contra un cuerpo público debido a los derechos soberanos mencionados y a factores como el requisito (de la parte), la jurisdicción (del tribunal y de las partes) y un lugar conveniente para determinar la acción.
• *Intereses laborales y de trabajo.* La protección que recibe el trabajador en el mundo, sea de un sindicato o no, es lo suficientemente fuerte para que sea siempre necesario revisar el estatuto jurídico de los empleados actuales y potenciales de un cuerpo afectado. "La fuerza de los empleados descontentos para impedir una acción de privati-

zación es considerable".[70] Los empleados pueden ser aliados valiosos en la privatización, es entonces importante examinar de cerca los derechos que les otorgan las leyes domésticas y los aspectos tributarios de cualquier transacción.

• *El peligro del monopolio.* Una de las razones principales de instrumentar la privatización es para eliminar los efectos de un monopolio gubernamental: es necesario dar los pasos necesarios para impedir la evolución de monopolios privados. Esto resulta esencial, porque en la mayoría de los países no favorecen los monopolios o restricciones comerciales. Los dilemas inherentes a la privatización de monopolios son más complejos. Dado que el abuso del poder del monopolio lleva a precios más elevados para los consumidores y a la subutilización de un bien o servicio, los gobiernos a menudo intervienen mediante la reglamentación de los mercados de monopolios o suministran el servicio directamente por medio de una empresa estatal autorregulada. La privatización de monopolio, con su poder para fijar precios no restringido por la competencia, está llena de problemas especiales y pone de relieve la necesidad de esquemas normativos confiables.[71]

• *Consideraciones económicas.* Con frecuencia los estudios jurídicos se incluyen en las consideraciones económicas y financieras, esto es significativo especialmente cuando se trate de un proyecto de privatización internacional. Por ejemplo, deben considerarse las reglas del circulante, en particular las restricciones y controles de valoración, convertibilidad, uso y propiedad, así como las restricciones presupuestarias del gobierno.

El elemento jurídico es un aspecto fundamental y al mismo tiempo condicionante, para implementar cualquier proceso de privatización de empresas públicas. Los gobiernos deben encontrar formas jurídicas adecuadas para privatizar empresas públicas a inversionistas nacionales, pero el problema se complica cuando se trata de inversionistas extranjeros, donde la legislación del país que está privatizando debe tomar en cuenta la legisla-

[70] Ibíd. p. 93.
[71] Jim, Waddell. "La privatización de monopolios". Perspectivas Económicas, Estados Unidos, Volumen 2, No. 1, enero de 1997, p. 1.

ción internacional. Ante disputas o controversias entre el gobierno y los inversionistas extranjeros, las reglas deben estar muy claras para evitar mayores problemas.

En suma, cuando gasta dinero o se deshace de propiedades públicas, un gobierno toca las raíces de sus leyes y constitución. Una de las principales metas de la privatización es protegerse contra actividades monopolistas -no siempre el resultado es el esperado- esto debe influir en todas las acciones del gobierno. Por tanto, es importante garantizar imparcialidad y justeza para todas las partes, entre sí y con respecto al gobierno. Los principales objetivos de la privatización son compensación equitativa de propiedad y una mayor eficiencia de operaciones.[72]

1.4.5 Alternativas previas a la privatización

La venta de empresas públicas no es la única forma de privatizar la propiedad pública. Existen algunas alternativas, que una vez implementadas pueden tener mayores posibilidades que la misma venta directa.[73] Boneo (1985) identifica al menos tres alternativas previas a la privatización:

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

La segunda alternativa a la privatización de las empresas públicas "enteras", es la que podría denominarse *privatización periférica.* Significa la venta de ciertas partes de la empresa, manteniendo el núcleo productivo

[72] Peter, Thomas. Op. cit. p. 102.
[73] Horacio, Boneo. Op. cit. pp. 51-60.

bajo la propiedad estatal. El principal mérito de esta alternativa es que, al disminuir la dimensión de los activos a vender, no se aplican muchas de las limitaciones correspondientes a las ventas de gran multitud. Sin embargo, este tipo de privatización puede incrementar el poder monopólico de alguna empresa privada; inclusive, puede ser la razón por la cual la empresa pública encaró en su momento la producción periférica. En otro caso, el resultado puede ser el de un monopolio bilateral entre la empresa pública y un proveedor privado, y no resulta fácil imaginar una situación con un mayor grado de corrupción.

Una tercera alternativa, que parece prometedora, es la *privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado*, tanto nacional como transnacional. Esta solución es compleja al implementarse con relación a los activos existentes, pero es una excelente estrategia para futuras expansiones, que de otra manera hubiera resultado imposible de llevar a cabo exclusivamente por el sector público.

Otra alternativa la expone Roth (1989) señalando que es posible que la forma menos dolorosa para implantar el manejo privado de servicios públicos en los países en desarrollo sea desregular, para no vender las empresas públicas. Esto para permitir así la operación privada de servicios competitivos y que el sector público siga manejando las operaciones bajo su control, con la expectativa de que la competencia las mejore o facilite su terminación. Es posible tener subvenciones, como en el caso de las escuelas chilenas, que pasen al consumidor sin privarlo de la elección de un proveedor.[74]

También se reconocen tres formulas alternativas de privatización: transferencia de activos del sector público al sector privado, en general, mediante su venta; desregulación o liberalización de los monopolios legales -con o sin venta de activos- y con un énfasis particular en eliminar las restricciones de entrada; y por último, la concesión de franquicias o contrataciones

[74] Gabriel, Roth. Op. cit. p. 139.

externas para la oferta de bienes y servicios comerciales concedidas a empresas del sector privado.

Una alternativa más radical es la propuesta expuesta por Walravens (1986).[75] Para este autor antes de la privatización de las empresas públicas existen otras alternativas, ya que esta sería la última opción después de haber emprendido otras. Al respecto sostiene que:

> "Proponemos la socialización de la organización gubernamental mediante el fortalecimiento de las empresas y servicios estatales, como alternativa a la privatización. Esto podría efectuarse al reestructurar empresas y servicios, convirtiéndolos en organizaciones de autogestión que cumplan plenamente con los requerimientos sociales. En este contexto, la privatización debe pasar de la posición de premisa en política a la de instrumento de utilidad limitada al configurar ésta independencia".[76]

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

Para actuar con eficiencia, el gobierno deberá considerar: a) lograr una coherente solución de casos de empresas públicas, en las que es adecuada su intervención, separando aquellas "desapariciones" necesarias e inevitables; b) desarrollar la capacidad de reacondicionar las empresas en crisis, y c) estructurar mecanismos más efectivos para la venta de las empresas medianas y pequeñas en forma rápida y eficiente.

Puede considerarse que un aparato de empresas públicas funciona en forma más eficiente y más adecuada a las necesidades de la sociedad cuando

[75] A. Walravens. Op. cit. pp. 79-104.
[76] Ibíd. p. 99.

también cuenta con un gobierno central diferente, ajustado a la nueva institución y reglas del juego.[77] La socialización sería una forma de "publificación" para mejorar la organización, funcionamiento y desempeño de la empresa pública, buscando en todo momento que los participantes -directivos, empleados y sindicatos- contribuyan en el rescate y mejoramiento del ente público.

1.4.6 Secuelas de la privatización

En la vasta literatura de procesos de privatización de empresas públicas, tanto en países desarrollados como en desarrollo, un tema que se ha quedado relegado son las consecuencias.[78] ¿Quiénes pierden más con la privatización? De acuerdo a un estudio realizado por A. Walravens (1986) mediante la selección de algunas empresas públicas privatizadas en países desarrollados, el autor identifica tres clases de consecuencias:

a) Las consecuencias relativas al personal, la calidad de la mano de obra en particular y en las condiciones de contratación.
b) Consecuencias para la organización gubernamental.
c) Consecuencias sociales.

Por lo que corresponde a las consecuencias del personal, este empeora considerablemente después de la privatización real. Una primera causa, se refiere a la posición jurídica como a las condiciones laborales. Existe una flexibilización de los Contratos de Trabajo y, en general, en las condiciones de contratación para los trabajadores en todos los niveles que verán reducidas sus prerrogativas laborales. Una segunda causa se encuentra en la racionalización laboral o "taylorización" de las actividades en la empresa donde se realiza una separación entre el control y la ejecución del trabajo. El desempeño laboral será uno de los temas recurrentes en la empresa recién privatizada, por lo que los resultados serán determinantes en la permanencia de los trabajadores.

[77] Horacio, Boneo. Op. cit. pp. 97-98.
[78] A. Walravens. Op. cit. pp. 97-99.

Un ejemplo significativo es la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Señalan Andalón y López-Calva (2003) que para llevar a cabo con éxito el proceso de privatización, los temas laborales fueron los primeros obstáculos que había que superar. Hacer que la compañía fuera atractiva para los inversionistas, respetando los derechos laborales de las personas y reduciendo el exceso de personal, fue el principal reto para el equipo privatizador.[79]

Cuando inició el proceso de privatización en 1996, FNM tenían 43,363 trabajadores en activo. En 1998, 7% de esa fuerza laboral (3,000) habían optado por el retiro, 54% (23,300) habían sido recontratados por las compañías y 39% (16,700) finalizó su relación laboral con la compañía. Para el 30 de junio de 1999, FNM tenía sólo 3,198 trabajadores. Mientras que en agosto de 1999 -cuando concluyó el proceso de privatización- los últimos trabajadores sindicalizados fueron despedidos y desapareció el sindicato original. En marzo de 2000, FNM tenía sólo 731 trabajadores, todos de medio tiempo. Por último, a finales de 2000 entre los que nunca regresaron a las nuevas compañías, 29% optó por el retiro y 71% de éstos abandonó la compañía y recibió paquetes de indemnización.[80]

Asimismo, se aprecia una modificación fundamental de las relaciones laborales como resultado de combinar la racionalización y la contratación. La reglamentación de nóminas y la gran cantidad de ayuda temporal en particular, son un enorme obstáculo para garantizar los intereses de los trabajadores. Y la última causa es la tecnocratización de la política gubernamental, empeora aún más la posición de los trabajadores. Esta política se caracteriza por un enfoque a la privatización basada exclusivamente en

[79] Mabel A. Andalón López y Luis F. López-Calva. "Aspectos laborales en las privatizaciones: los trabajadores y la privatización de los ferrocarriles mexicanos". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol. XII, No. 2, II semestre de 2003, p. 254.

[80] Ibid, pp. 269-270. Estos autores calculan el costo estimado de las indemnizaciones del orden de 521.9 millones de dólares. Si se añade el costo de los paquetes de retiro, el monto total sería de unos 2,100 millones de dólares. Este cálculo se aproxima al 95% de lo recaudado de la venta de las compañías regionales, sin tomar en cuenta la que ofrece servicio al Valle Central de México.

planteamientos financieros y económicos; los problemas sociales se reducen a problemas de aritmética.

En lo relativo a las consecuencias para la organización gubernamental un aspecto importante es la reestructuración del gobierno vía la privatización. Esta presenta una serie de riesgos y peligros, como el de recompensar la mala administración y restar motivaciones al personal gubernamental. Pareciera que el gobierno ha dejado pasar por alto un hecho que ha sido perfectamente obvio para el sector privado durante largo tiempo: la convivencia y la necesidad de que los trabajadores participen en los cambios de principio a fin.

Cuando abordamos las consecuencias sociales, el primer hecho que sale a la vista es que la privatización, tiende a encontrar ciertos sectores que surgen del proceso de la privatización, la empresa estatal privatizada tiene a menudo un monopolio sobre la demanda, lo que hizo que algunas campañas privadas dependieran totalmente de los pedidos del gobierno. "La privatización tiene una falla fundamental: la escisión básica del gobierno y la sociedad".[81]

Tras cada proceso privatizador existe una tendencia a la reducción del empleo, tanto para el cierre de actividades como por la búsqueda de una mayor rentabilidad del trabajo ocupado, presionando a su vez a la baja en los niveles salariales. Las privatizaciones favorecen la consolidación de grupos económicos muy poderosos que pueden influir en la política, en la comunicación y en general en la sociedad.

En este apartado se ha descrito a la privatización tanto desde posiciones teóricas, propositivas y normativas, para revisarla como una idea pragmática y retórica, que tiene obstáculos y dilemas que enfrentar, que hay alternativas previas a la privatización y que las consecuencias no han sido analizadas adecuadamente. En el siguiente capítulo serán revisados estudios de caso de países desarrollados como en desarrollo, para mostrar

[81] A. Walravens. Op. cit. p. 98.

los contrastes y demostrar que en la privatización del dicho al hecho, las cosas no son como las presentan los defensores de la privatización.

1.5 Crítica a la privatización

La privatización pierde parte del atractivo que la rodea en las exposiciones más abstractas, y a veces doctrinarias, de sus posibilidades, particularmente en los Estados Unidos y Gran Bretaña. El contexto cambia toda la perspectiva. Aún más, las diferencias de los medios son incluso más profundas de lo que sugieren las observaciones precedentes. No se trata sólo de que los animados mercados de capitales faciliten el traspaso de los bienes del sector público a la fogueada administración de los países industrializados, ni de que los mercados de capitales, dañados y todavía inmaduros de América Latina no estén a la altura de la empresa.[82]

Después de todo, muchas firmas han caído en manos de las instituciones de préstamo del gobierno, a través de la administración judicial, a causa de la deficiente dirección de sus antiguos dueños privados. Aún más, mientras que el nivel de la administración pública puede medirse por el nivel del déficit de operación, el de la administración privada debe juzgarse, por el grado de protección efectiva que se ha incorporado a la política comercial y a la intensificación de la estructura oligopólica. Estos dos elementos permitieron que a lo largo de la historia, muchas compañías latinoamericanas mantuvieran a raya a la competencia. "En otras palabras, la empresa privada no es en todas partes sinónimo de eficiencia".[83]

Tampoco la empresa pública es por fuerza sinónima de mala administración. Glade (1995) señala que empresas como PETROBAS de Brasil, Nacional Financiera (NAFINSA) de México, como CORPO de Chile, se han ganado el respeto profesional por la calidad de sus operaciones, mientras que la gigantesca Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO-

[82] William, Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 42.
[83] Ibid, p. 43.

Chile) ha obtenido altas calificaciones por su capacidad administrativa. Por lo tanto, para que sea útil como guía política, hay que colocar a la privatización dentro de su contexto.

> En un ambiente empresarial perneado por la tradición del lucro inmediato, el traspaso de los bienes públicos a la propiedad privada no es garantía automática de que mejorará el desempeño y se incrementarán las innovaciones. Las transferencias pueden aumentar incluso la concentración de la propiedad y las disparidades en la distribución del ingreso. De tanto en tanto, el mejoramiento de la administración pública puede representar una forma más segura de "privatización".[84]

Para Glade (1995) el mercado puede dictar una liquidación completa. Esta amplia concepción de la privatización sirve como supuesto operativo. La privatización simulada, la semiprivatización, la liquidación y la privatización periférica -contratación por fuera de algunas funciones públicas- son opciones viables de la privatización formal que comúnmente figura como tema central de las discusiones.

El intento de los gobiernos por desvincularse de gran parte de su intervención económica directa no implica, por lo general, una "retirada del Estado" en sentido estricto. Queda mucho por hacer, en casi todos los países para poner en orden los asuntos fiscales. No es cuestión de discutir si el sector privado es mejor administrador que el sector público, ni cuál es mejor para los negocios. Hay administradores públicos honrados y muy competentes.[85] Otros factores de sensible importancia que no pueden ser desatendidos en materia de privatización, son particularmente las nociones de ciudadanía y comunidad, dos de los más grandes progresos atribuidos a la cultura política occidental. Ambas categorías han sido identificadas como "la otra cara de la privatización". [86]

[84] Ibid, p. 44.
[85] Ibid, p. 45.
[86] David, Morgan y Robert, England. "The two faces of privatization". Public Administration Review. United States, vol. 48, núm. 6, 1988, pp. 979-987.

En un trabajo realizado por el Banco Mundial, analizando comparativamente entre países como Argentina, Bangladesh, Chile, Ghana, Malasia, México, Sri Lanka y Turquía para conocer los efectos de la privatización en la mano de obra, los resultados parecen contundentes.[87] La privatización a los efectos de la mano de obra dependerá de las condiciones iniciales. En gran escala la reducción de fuerza de trabajo a menudo produce mal desempeño de las empresas estatales, se preparan para la privatización y la privatización de las entidades cuando están expuestos a una mayor competencia. Cuanto más sea decisición de los gobiernos privatizar estas empresas, y cuanto mayor sea la exposición a la competencia, las reducciones de los más grandes es probable que suceda. Sin embargo, en muchos casos los trabajadores pueden ganar con la privatización. Muchas empresas han sido privatizadas con su fuerza de trabajo intacta, ya sea que por el aumento de la competencia llevaron a la mano de obra a los ajustes previstos en la propiedad pública o porque los nuevos inversores privados están dispuestos a tomar en los niveles modestos de exceso que podrían ser absorbidos por las nuevas inversiones y expansión dinámica. Más importante, especialmente en los sectores con grandes retrasos en las inversiones, la privatización y las inversiones que lo acompañan han creado nuevos puestos de trabajo, tanto en la empresa como sectoriales. Los trabajadores restantes con las empresas privatizadas a menudo han beneficiado con la obtención de mejores empleos bien remunerados, empresa de acciones y la mejora de la formación y las perspectivas de desarrollo de carrera.[88]

Por otra parte, la preocupación por los efectos que la privatización tiene en los trabajadores se ha visto exacerbado por la falta de información sobre los mecanismos disponibles para reducir la política social y el costo de mano de obra en los ajustes. Las mejoras de la eficiencia requiere considerables reducciones de la fuerza laboral, la privatización puede proceder sin problemas si los gobiernos hacen esfuerzos iniciales para desarro-

[87] Sunita, Kikeri. Privatization and labor: what happens to workers when governments. Washington, Work Bank, 1998, Technical paper, No. 396.
[88] Ibid, p. VIII.

llar una estrategia de trabajo que se garantice el empleado de apoyo para la privatización y proporciona una red de seguridad social.

También es cierto que aunque la privatización fuera conveniente en determinados países, las realidades económicas y políticas son tales que la privatización extensiva es muy poco probable en la mayoría de los casos y especialmente en los países en desarrollo. Dada la gran envergadura del sector estatal en esos países y las dificultades económicas y políticas que supone la desinversión, un gran número de compañías quedará en manos del Estado, aún donde la privatización sea exitosa.[89]

Para Coburn y Wortzel (1985) la privatización, no alcanzará en la mayoría de los países, el grado necesario para constituir una verdadera solución al problema general de las empresas públicas. Por este motivo, no debe verse la privatización como una panacea, sino más bien como una de las distintas estrategias que, tomadas en conjunto, resultarán en una reforma y una mejora global de lo que el sector es en la actualidad.

> En este respecto, la importancia que se está dando a la privatización no debe hacer que la atención de los dirigentes gubernamentales y de quienes conducen la política del desarrollo internacional se vea desviada de la igualmente importante tarea de instituir reformas de políticas estructurales y administrativas dentro de las empresas estatales, necesarias para asegurar que éstas funcionen con un grado razonable de eficiencia, productividad y rentabilidad.[90]

La privatización no tiene cualidades mágicas ni tampoco representa un éxito automático. De hecho puede ser un espejismo si se maneja deficientemente. La privatización de una empresa pública cuando no existe una

[89] John F. Coburn y Lawrence H. Wortzel. "El problema de la empresa pública ¿la privatización es la solución?". En Horacio Boneo (comp.) Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 67.
[90] Ibid, pp. 67-68.

buena administración u objetivos bien definidos está destinada al fracaso. La privatización es un medio para llegar a un fin, no como el objetivo final mismo. Es decir, la privatización no deberá considerarse importante sólo por el bien de la iniciativa privada. Este enfoque puede conducir a la explotación económica y a la falta de sensibilidad hacia las necesidades de un país.[91]

En suma, la privatización puede ser una de las soluciones a los problemas de las empresas públicas, pero, en términos reales, es poco probable que se logre llevar 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 relativo, de menores efectos de lo previsto.[92]

[91] Dwight, Ink. "Impacto de la modernización como parte del diseño de modernización". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991, p. 258.
[92] Lim, Quek Peck. "Los riesgos de la privatización". Contextos, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, año 4, num. 68, 1986, p.24.

Gran Bretaña
Alemania
Italia
Francia
Japón
España
Austria
Holanda
Portugal
Irlanda
Canadá

Capítulo II

La privatización en los países desarrollados

Puede afirmarse que la privatización no es una panacea, ni siquiera la única vía para hacer más eficiente y costeable una empresa pública, sin embargo, puede ser una técnica que en ciertas circunstancias puede implementarse. Cabe recordar que existen fracasos rotundos de privatizaciones que se quedaron en el decreto y otras que nunca lograron iniciarse, por lo que esta herramienta depende de un conjunto de factores que hagan propicio su desarrollo.

"La privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo el mundo".[93] Desde 1981 esta tendencia se ha acelerando abarcando a más de cincuenta países que participan en alguna medida en este proceso y a una velocidad y transformación global, incluso con ideologías diferentes. Países como Gran Bretaña, Chile, Japón, Alemania, Italia, Turquía, Egipto, Brasil, Bangladesh, Jamaica, Gahana, entre otras muchas naciones, han hecho de la privatización una estrategia de retracción estatal.[94]

Según Fitzgerald (1989) existen dos motivos que hicieron de la privatización una revolución. Uno de los principales motivos de su difusión, en particular en los países en vías de desarrollo, ha sido la crisis presupuestal (crisis fiscal del Estado) en la administración de las empresas públicas, que suelen considerarse como "elefantes blancos". En parte, porque las empresas públicas se convertían en monopolios estatales que se dedicaban a funcionar como agencias de empleo y estas imponen costos directos e indirectos a los ciudadanos de los países en los que se encuentran.

El segundo argumento, se refiere a que los gobiernos carecen de los recursos adecuados para financiar a las empresas estatales y, en el caso, de

[93] Randall, Fitzgerald. "La revolución de la privatización". Perspectivas Económicas. Washington, D.C., 1989, No. 2, pp. 35-40.
[94] José Juan, Sánchez González. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. México, UNAM, FCPS, 1993, tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública, p. 118.

que su operación sea deficitaria, no se cuenta con los recursos adicionales para capitalizarla. Al respecto, para Vernor (1988) la privatización como fenómeno mundial ha implicado que se:

> (...) considera como privatización todo aflojamiento de los controles gubernamentales, incluida la venta de un interés minoritario en una empresa estatal a compradores privados, la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores privados e incluso la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado.[95]

El cambio de las políticas sobre el tema de la privatización llegó rápidamente: en la década de los ochenta se hizo visible un cambio abrupto, que luego se intensificó en forma acelerada. Antes de este período, los programas de privatización habían sido raros en las economías industrializadas maduras y en los países en desarrollo. En efecto, los únicos programas de alguna importancia eran las liquidaciones y ventas que hizo el gobierno norteamericano inmediatamente después de concluida la Segunda Guerra Mundial, de empresas creadas durante la guerra, así como las ventas chilenas de la década de los setenta bajo el régimen de Augusto Pinochet.[96]

El tema de la privatización en los países desarrollados dentro de la literatura que nos ocupa es muy vasto y por ello muy diverso. Se presentan en forma esquemática los aspectos más relevantes de cada país, para después profundizar en cada caso específico.[97]

[95] Raymond, Vernon, (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1988, p. 10.
[96] Ibid, p. 11.
[97] Elliot, Berg y Mary, Shirley. Divesture in Developing Countries. Washington D.C., Word Bank, 1987; Horacio, Boneo. Privatización: Del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, pp. 293-333; Paul, Cork y Patria, Kira. Privatization and Welfare State. Jul. Princeton University Press, pp. 157-179; Jorge, Ruiz Dueñas. Empresa Pública. Elementos para el examen comparado. México, F.C.E.-SEMIP, 1988, pp. 359-382; Alejandro, Valenzuela del Río. Proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México, 1988, pp. 1-19; Steve H. Hanke. Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1991, pp. 174-191.

2.1 Gran Bretaña

La situación de las empresas públicas en la Gran Bretaña tiene diversos orígenes. El más general corresponde a los años de la posguerra, cuando se nacionalizaron sectores como el carbón, el gas, la electricidad o el ferrocarril, que han persistido con pocos cambios hasta la década de los ochenta. Sectores que fueron nacionalizados para prestar servicios mínimamente eficientes en una época de reconstrucción.[98] Posteriormente, se incorporaron otros sectores como el petróleo en el Mar del Norte o de las telecomunicaciones, respondiendo a una estrategia de ejercer la soberanía nacional sobre recursos estratégicos o sobre sectores de innovación tecnológica.[99]

Gran Bretaña realizó un experimento de cuyas consecuencias dependió el éxito o fracaso de su enorme esfuerzo de reforma económica y de reconstrucción fiscal y social. Ese experimento fue la nacionalización de varias de las industrias y servicios fundamentales. La institución por medio de la cual se lleva a cabo la política de nacionalizaciones fue, en la mayoría de los casos, la empresa pública.[100]

Robson (1964) señala que la empresa pública no es una institución totalmente nueva en Gran Bretaña. Desde la antigüedad han existido numerosos órganos que ejercen funciones oficiales o gubernamentales, aunque gozando de diversos grados de independencia respecto del ejecutivo y diferenciables de los grandes Departamentos estatales bajo el control directo de los Ministros de la Corona.

[98] Jordi, Celma i Sanz y Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones en Gran Bretaña". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 49.
[99] Otras empresas públicas británicas tienen un origen mucho más reciente ya que se crearon en la década de los setenta y obedeciendo a la decisión política de mantener empleos en sectores en crisis.
[100] William A. Robson. Industria nacionalizada y propiedad pública. Madrid, España, Tecnos, 1964, p. 48. En esta obra se analiza a detalle y de manera sistemática la situación de la industria nacionalizada británica.

El crecimiento de la empresa pública británica fue muy rápido. *La Porto of London Authority*, establecida en 1908, constituía prácticamente el único ejemplo anterior a la guerra de 1914-18.[101] El *Haldane Committee on the Machineery of Government*, en su famoso informe publicado en 1918, consideraba desfavorablemente a la empresa pública por no mantener la salvaguarda que sólo la responsabilidad ministerial ante el Parlamento puede asegurar. Esta parte del informe no tuvo influencia alguna sobre el curso de los acontecimientos posteriores que dieron como resultado la nacionalización británica. Al año siguiente se produjo la creación de la *Electricity Comisión*. En 1926 la *British Broadcasting Corporation* y el Central *Electricity Board* hicieron su aparición. En 1928 se instituyó el *Raceocurse Betting Control Board* que administraba el conjunto. En 1933 se creó el *London Passenger Transport Board* y en 1939 la *Bristish Overseas Airways Corporation*. Estos organismos representaron la primera fase del movimiento. La segunda fase empezó con vuelta al poder, en 1945, del Gobierno laborista que llevó a cabo amplias medidas de nacionalización. Estas medidas incluyen el establecimiento de tipos de organización muy distintos. Sin embargo, todos ellos pertenecen a la clase conocida con el nombre de empresa pública.

En la década de los setenta, frente a la actitud francesa marcada por una nacionalización diversificada y a la vez ofensiva, la actitud nacionalizadora británica fue claramente defensiva y sin mayor alcance estratégico, dado que únicamente se limitó a conservar empleos. En particular a empresas como Rolls-Royce (nacionalizada en 1971), British Leyland (en 1974) o British Shipsbuilders (en 1979). La incorporación de estas empresas –todas con pérdidas- y en particular la de British Leyland (con aproximadamente 250,000 empleados) agravó sensiblemente los resultados del sector público británico.[102]

[101] Ibid, pp. 49-50.
[102] Jordi Celma, i Sanz y Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. pp. 49-50.

Con el fracaso del modelo económico liberal, Gran Bretaña al igual que otros países, atribuyó al Estado interventor la responsabilidad histórica de impulsar la nación, es decir, lo que hoy en día se le acredita a la privatización. Consecuentemente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial se dieron nacionalizaciones sucesivas en algunos sectores productivos del país. Sin embargo, en el período 1951-1955, el gobierno tuvo un cambio significativo en su política, aunque su esencia seguía siendo pro-gobierno, regresó a los particulares gran parte del sector acerero que recién había nacionalizado y el transporte de carga por carrera.

En los años setenta hubo otra oportunidad para la privatización, ya que las industrias estatales presentaban graves problemas económicos y financieros. Edwar Heat del Partido Conservador ganó las elecciones (1970-1974); al ascender al poder, renunció al pragmatismo de sus antecesores y adoptó las nuevas políticas monetaristas y la economía de libre mercado. Ya en funciones privatizó varias empresas estatales, pero esta política fue altamente criticada, lo que le provocó la salida rápida del poder.

Sin embargo, de 1974 a 1979, años en que el Partido Laborista estuvo en el poder, el Partido Conservador se fortaleció y movilizó de nuevo sus fuerzas hacia las políticas neoliberales. Los ministros que simpatizaban con la privatización consideraban que las empresas públicas eran menos eficientes que las privadas, al estar aisladas de la disciplina del capital y de los mercados de productos. Argumentaban que los administradores de las empresas públicas tenían muy pocos incentivos para promover el uso eficiente de los recursos y que la abolición o flexibilización de los monopolios reglamentarios alentaría la eficiencia a través de la competencia en el mercado.[103]

En las elecciones federales de 1979, el Partido Conservador regresó al poder llevando a Margaret Tatcher como Primera Ministro. Su plataforma

[103] David, Steel y David, Heald. "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico". En Horacio Boneo (editor) Privatización: del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, El Cronista Comercial, 1985, p. 301.

política no contenía un programa de privatización minucioso y amplio, sin embargo, en el transcurso de su periodo gubernamental fue mucho más allá, al convertir a la privatización en eje de su política económica y con ello, revertir el proceso de nacionalización reciente llevado a cabo por el gobierno laborista.

Al momento de la llegada de Margaret Thatcher, el sector público empresarial británico era muy importante en el conjunto de la economía tanto en lo relativo al número de empleados como a la inversión pública respecto del total nacional. Antes de la victoria electoral de 1979, iniciase la era "thatcherista", el sector público empresarial representaba el 11% del PIB y el 18% de la inversión bruta de capital y empleaba alrededor de más de dos millones de personas.[104] Ver cuadro No. 3.

Cuadro No. 3

Participación de acciones del gobierno británico

Participación	Sectores
Participación del 100%	Servicios postales; Telecomunicaciones; Electricidad; Gas; Carbón; Ferrocarril y Astilleros
Participación del 75%	Líneas áreas y acero
Participación del 50%	Industria del motor
Participación del 25%	Productos petroliferos

Fuente: Elaboración a partir de Jordi Celma i Sanz y Joaquim Vergés i Jaime. "Las privatizaciones en Gran Bretaña". En Joaquim Verges (coord.). *Las privatizaciones de empresas*. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 50.

La política económica del gobierno conservador, con base en la reducción de las actividades del Estado, se basó en tres principios básicos: 1) inyectar capital privado en tantas partes del sector público como fuera posible, por medio de la venta de activos y/o acciones; 2) estimular una mayor eficiencia en las empresas restantes del sector público; y 3) buscar elimi-

[104] Jordi, Celma i Sanz y Joaquim Vergés, i Jaime. Op. cit. p. 51.

nar las pérdidas incurridas por las empresas públicas. Estos principios fueron acompañados de políticas monetarias y fiscales como fueron: la reducción drástica de la inflación, una disminución de la carga impositiva, la liberalización y/o flexibilidad de los mercados y una mayor apertura comercial.[105]

En este contexto, hacia mayo de 1983, se había efectuado el cambio más radical en el límite entre los sectores público y privado de la industria desde 1951. El gobierno había privatizado o tomado medidas para privatizar la nada despreciable cantidad de 25 empresas públicas en forma total o parcial logrando recaudar 1,440 millones de libras esterlinas, las cuales ascendieron a 2,700 millones para 1985-1986, además de los futuros pagos parciales y de deuda.[106] De hecho, se sostiene que el programa de privatización ha tratado de modificar la frontera existente entre el sector público y el sector privado, por lo que se convirtió en un aspecto importante de la política económica del gobierno británico en la década de los años de 1980.[107]

El método usado para la privatización de las empresas públicas 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, sólo el 5% del público británico era propietario de acciones; para finales de 1986, esa cifra había llegado a 16%".[108] Los ingresos netos de estas ventas han aumentado progresivamente de 77 millones de libras en 1979-1980 a 4 400 millones de

[105] Alejandro, Valenzuela del Río. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México, Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, Docto. No. 41, 1988, p. 10.
[106] David, Steel, y David, Heald. Op. cit. pp. 297-305.
[107] Fair, Aharoni. "El Reino Unido: la transformación de las actitudes". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 31.
[108] Fitzgerald, Randall. "La revolución de la privatización". Perspectivas Económicas. Washington, D.C., 1987, No. 2, p. 36.

libras en 1986-1987. El gobierno británico esperaba que los ingresos de las ventas de empresas estatales ascenderían a 5,000 millones de libras en cada uno de los años fiscales de 1987-1988 a 1990-1991.[109]

De esta manera, la Primer Ministro Tatcher con la habilidosa y novedosa estrategia que aplicó, logró cohesionar al proceso de privatización, hasta los grupos potenciales más opositores, al interesarlos en la venta de las empresas y al asegurar su apoyo para futuras privatizaciones. De hecho, en poco tiempo la privatización adquirió gran popularidad, siendo que para 1986 del 75% al 80% del público de Gran Bretaña, la apoyaba firmemente sin importar sus posiciones políticas.[110] Ver cuadro No. 4.

Cuadro No. 4
Principales ventas de empresas del gobierno británico: 1979-1987

Ventas de empresas por sectores	Fecha de Venta	Procedimiento de venta
SECTOR ENERGÍA		
• British Petroleum	octubre 1979 junio 1981	5% de acciones a precio fijo.Venta de derechos del gobierno.
• Amersham Internacional	febrero 1982	100% de acciones a precio fijo.
• Britol	nov. 1982 agosto 1985	Oferta del 51% de las acciones. 45% de las acciones a precio fijo.
• British Gas Corporation Wytch Farm-Onshero Oil Field	mayo 1984	Vendida a un grupo privado.
• British Gas Corporation	dic. 1986	100% de acciones a precio fijo.
• Enterprise Oil	junio 1984	100% de acciones a precio fijo.
SECTOR INDUSTRIA		
• British Seel Corporation	1980	Venta privada y establecimiento de conversiones con el sector privado.
• British Aerospace	febrero 1981 mayo 1985	51.6% de las acciones a precio fijo 48.4% de las acciones a precio fijo

Continúa

[109] Fair, Aharoni. Op. cit. p. 34.
[110] Hanke H. Steve. "Hacia un capitalismo popular". Hanke H. Steve (compilador). Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1991, p. 209.

Ventas de empresas por sectores	Fecha de Venta	Procedimiento de venta
• Rover Group	julio 1984	100% de acciones a precio fijo.
• British Shipbuilders	mayo 1985 mayo 1986	Venta privada.
• Rolls-Royce • Motores de avión	1987	Venta privada.
SECTOR TRANSPORTES:		
• British Rail • Hotels • Sealin K	junio 1981 julio 1984	Venta privada. Vendida a la British Ferries.
• National Freight Company	febrero 1982	100% de acciones a precio fijo.
• Associated British Ports	febrero 1983 abril 1984	51.5% de las acciones a precio fijo. Oferta del 48.5% de las acciones.
• British Airways • Internacional Aeradio • Helicopters	marzo 1986 sep. 1986 feb. 1987	Vendida a Standar Telephones and Cables. Vendida a DEG Helicópteros. Total
• National Bus Company	julio 1986	Cada subsidiaria vendida en forma separada.
• British Airport Authority	julio 1987	n.d.
SECTOR TELECOMUNICACIONES		
• Cable and Wireless	octubre 1981 dic. 1983 dic. 1985	49.4% de las acciones a precio fijo. Oferta del 22.3% de acciones. 50.2% de acciones a precio fijo.
• British Telecom	nov. 1984	50.2% de las acciones a precio fijo.

Fuente: Alejandro Valenzuela del Río. *Op. cit*. pp. 7-10. Finaliza

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; las 13 empresas más importantes y varias subsidiarias nacionalizadas se habían privatizado (véase cuadro No. 20). Asimismo, los fondos generados por esas ventas, evitaron la elevación de impuestos, por un lado y por el otro, imprimir más dinero para mantener los niveles deseados de gasto estatal en apoyo a programas sociales, logrando además reducir la inflación del 24% al 4%.

Al término de la segunda administración de Margaret Tatcher, la intervención del Estado en la economía se redujo casi a la mitad. Se transfirieron al dominio privado: telecomunicaciones, gas, industria del acero, construcción naval, petróleo, industria aeroespacial, fabricación automotriz, administración portuaria, aerolíneas y transbordadores, entre otros. La privatización creció porque suscitó interés a su favor y, en parte el Estado tuvo la voluntad política de formar los comités necesarios y aplicar los métodos de venta que llevaron a un vigoroso programa de privatización. En la Tesorería, un ministro se encargó del programa de privatización. La primera ministra apoyó el programa. Ahora, los ministros del gabinete ven que la privatización reanima partes del sector público y que su popularidad aumenta.[111]

Cuando la señora Thatcher llegó al poder en 1979, las empresas públicas generaban cerca del 11.5% del producto interno bruto. En junio de 1987, cuando obtuvo su tercera victoria electoral, esa cifra había bajado a cerca de 7.5%. En el proceso, más de medio millón de empleados fueron transferidos al sector privado y cerca de 90% adquirió acciones en sus compañías, mientras que se triplicaba aproximadamente el número total de accionistas privados en Gran Bretaña.[112]

Con posterioridad, cada una de las privatizaciones fue desarrollada por la ley y se creó en cada caso una comisión concreta para llevarla a cabo técnicamente, a la vez que servía para informar a los eventuales adquirientes de acciones. Así, por ejemplo, como consecuencia de la privatización de la *British Telecom* (compañía telefónica británica) se creó la OFTEL (*Office of Telecommunications*) y para la British Gas se creó la OFGAS. En ambos casos se trata de entidades públicas a las que se les ha asignado la función de supervisar el sector correspondiente, una vez privatizado.[113]

[111] John, Redwood. "Privatización: el ejemplo de Gran Bretaña". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, p. 185.
[112] John, Vickers y George, Yarrow. Un análisis económico de la privatización. México, F.C.E., 1991, p. 13. Para un mayor análisis de la privatización británica, se sugiere la lectura de esta obra.
[113] Jordi, Celma i Sanz y Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 54.

John Major, sucesor de Tatcher ha tenido en su agenda política a la privatización, no obstante que no encontró más empresas que privatizar, al estar prácticamente todas las utilidades de Gran Bretaña transferidas al sector privado.

> El grueso de las operaciones de privatización se produce entre 1981 y 1989, aunque éstas han seguido siendo importantes hasta 1992. En un periodo de diez años el Gobierno privatizó unas 50 empresas cuyo valor global estimado era de 60.000 millones de libras, lo que permitió al erario público obtener unos ingresos que hasta el año fiscal 1991-92 sumaron 41.660 millones de libras, mientras el empleo público se reducía en más de un millón de personas y la participación del Estado en la industria a menos de la tercera respecto a 1979. [114]

Parece evidente que el proceso llevado a cabo ha consistido, básicamente, en operaciones de privatización y algunas operaciones de reorganización de empresas públicas orientándolas a un funcionamiento similar a las privadas.[115] Por lo que respecta a las privatizaciones en sí, las empresas afectadas y la forma de llevarlas a cabo, permiten deducir que los objetivos fueron prácticamente dos: primero, aliviar el déficit fiscal –mediante los ingresos por las ventas efectuadas, más el hecho de desaparecer la necesidad de financiar subsiguientes déficits de las empresas- y el segundo, extender el accionario británico a base de difundir la propiedad de las empresas privatizadas, con la intención de crear un "capitalismo popular".[116]

Para Celma y Vergés (1993) la valoración del éxito de la privatización británica se realiza sólo desde una perspectiva económica, olvidando los aspectos sociales y ofreciendo una visión reducida de la realidad. Resulta innegable la incidencia social del desempleo que durante toda la década

[114] Ibidem.
[115] Ibid, p. 53.
[116] Por ejemplo, las acciones de British Telecom fueron adquiridas por 2.3 millones de ciudadanos y las de British Gas por casi 5 millones de accionistas. Todo ello había conducido a que en la Gran Bretaña existían unos 9 millones de accionistas (aproximadamente el 20% de la población adulta), más del doble que antes de la llegada de Thatcher al poder (el 7% de la población).

Thatcher ha sido superior a los dos millones de personas, pero parece difícil extrapolar directamente esas cifras a las de criminalidad. No obstante, es un argumento que constata la dificultad de llegar a conclusiones definitivas.[117]

La privatización británica forma parte de las políticas para reducir el tamaño de las empresas controladas por el Estado y para incrementar la presencia del sector privado. Las políticas tienen como propósito esencial contribuir a mejorar la eficiencia económica. Sin embargo, la privatización no ha sido desarrollada con el objetivo principal de recaudar fondos para el erario, aunque el programa del Reino Unido ha llevado a 60 billones de libras esterlinas y ha reducido sustancialmente la carga de la propiedad pública de las industrias en el erario. Desde el inicio del programa, este cargo ha disminuido en alrededor de 3,7 billónes de libras esterlinas en términos reales. En el período 1993-1994, las industrias ex nacionalizadas aportaban unos 50 millones de libras esterlinas a la semana para el tesoro público, principalmente en el impuesto de sociedades.[118]

En una evaluación más crítica de la privatización en Gran Bretaña, se señala que las tácticas del gobierno conservador atacan a los trabajadores británicos y la privatización es una de las herramientas más venenosa. La privatización incrementa el desempleo, reducen los estándares de vida y en las condiciones de trabajo de los sectores productivos. Por supuesto, que esto incrementa las enormes diferencias entre ricos y pobres, al utilizar educación privada, salud privada y algo que la gente pobre no puede realizar.[119] De hecho la privatización británica tuvo en los sindicatos a sus más fuertes oponentes. Mostraron su decisión de resistir el ataque a sus

[117] Jordi, Celma i Sanz y Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 63.
[118] H.M. Treasury. "Privatisation in the United Kingdom". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 29.
[119] Sue, Hastings y Hugo, Levie (edited). Privatisation? Great Britain, Spokesman, 1983, p. 7. Para un análisis de cada uno de los sectores privatizados y de las empresas más representativas, se sugiere consultar esta obra que se caracteriza por ser crítica.

empleos y servicios, así como luchar contra la amenaza de la privatización.[120]

Una conclusión crítica es que los economistas creen que la privatización es un medio importante para el incremento de la eficiencia mediante la creación de condiciones competitivas. En el caso británico, la mayoría de las privatizaciones han afectado a empresas de servicios públicos, donde el mercado no podrá desempeñar su papel de asignación. El resultado principal ha sido que los gigantescos monopolios públicos se han convertido en gigantescos monopolios privados con la misma administración. Incluso en el caso de la *Nacional Bus Company*, fragmentada en 70 unidades supuestamente para incrementar la competitividad, la mayoría de las compañías se vendieron a sus administradores. [121] Por lo tanto, la privatización no ha logrado los principales beneficios que los economistas habían esperado. Incluso la política británica de privatización de empresas dotadas de poder monopólico (como British Telecom y la British Gas) ha tendido graves fallas. Han persistido importantes obstáculos para la competencia y, aun cuando se han eliminado las barreras legales que impiden la entrada a menudo, son débiles los mecanismos anticompetitivos.[122]

> Así pues, hay varias razones para preocuparse por la perspectiva del desempeño industrial de las principales empresas privatizadas a largo plazo. Algunas dificultades (como la incertidumbre política) no se encuentran bajo el control del gobierno, pero sus políticas sobre la competencia y la regulación han sido defectuosas en muchos casos. En nuestra opinión, el gobierno de la señora Tatcher ha sido culpable de la acentuada preferencia por el "corto-plazismo" que han matizado la política aplicable a las industrias nacionalizadas en el pasado. Los deseos de privatizar con rapidez, de ampliar con celeridad la propiedad accionaria y de obtener recaudaciones a corto plazo, han obstruido la elaboración de adecuadas medidas de competencia y regulación para las industrias involucradas.[123]

[120] Fair, Aharoni. "El Reino Unido: la transformación de las actitudes". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 57.
[121] Ibid, p. 62.
[122] John, Vickers y George, Yarrow. Op. cit. p. 508.
[123] Ibid, p. 510.

La crítica académica a la privatización británica se ha dado en varios frentes. Por una parte, el auto de fe por el cual las empresas estatales son inevitablemente ineficientes, no parece coincidir con la evidencia empírica; no se ha encontrado diferencias sustanciales en la eficiencia técnica y de distribución de las empresas públicas y privadas británicas.[124] Asimismo, las empresas privatizadas funcionan actualmente como ya lo hacían antes en manos del Estado, aunque sin deuda, y las empresas públicas remanentes son entidades deficitarias. También no se demuestra que los mercados oligopolios han demostrado la existencia de un factor óptimo de asignación, de un máximo de bienestar social o la preeminencia de la soberanía del consumidor; tampoco ha sido demostrado que sea viable la regulación del mercado o la supervisión eficaz de los monopolios.

En suma, para Vickers y Yarrow (1991) la experiencia de privatización británica desde el punto de vista económico, demuestra que la privatización no puede separarse de la economía de la competencia y la regulación. Cuando existe un monopolio se debilita considerablemente la preferencia de la propiedad privada frente a la propiedad pública; *ya no puede esperarse que la búsqueda de beneficios privadamente eficiente conduzca a resultados socialmente satisfactorios.* Es entonces imperativo que la privatización vaya acompañada de medidas adecuadas para reducir y frenar el poder del mercado, si es que ha de ocurrir.[125]

2.2 Alemania

Alemania se dividió en dos Estados al terminar la Segunda Guerra Mundial: el Federal y el Democrático. El primero se caracterizó por tener un sistema de producción capitalista y el segundo por ser socialista. Hasta 1989, con el derrumbamiento del Muro de Berlín (que dividía a las Alemanias), es que se volvió a unificar. Por razones de relevancia y de información, el proceso de privatización que se analizará en este apartado, será

[124] Jorge, Ruiz Dueñas. Empresa Pública. Elementos para el examen comparado. México, F.C.E.-SEMIP, 1988, pp. 371-372.
[125] Ibid, pp. 508-509 (sobresaltado mío).

el de la antigua Alemania Federal, aunque se hará una breve referencia menor a la antigua Alemania Democrática.

En términos generales, la República Federal de Alemania no ha efectuado grandes nacionalizaciones después de la Segunda Guerra Mundial, pero también como principio no ha adquirido empresas en dificultades financieras. Esta quizá es una de las razones que apoyan la presunción de la doctrina germana, en el sentido de considerar que cuenta con el sector público de la economía más reducido de Europa.[126]

Sin embargo, por motivo del empleo indebido de los fondos públicos por los funcionarios estatales y por las ineficiencias de sus empresas, fue necesario pensar en la privatización. Sus antecedentes más remotos los encontramos desde 1961, año en que se vendió en términos preferenciales a los empleados de la empresa, así como a pequeños inversionistas, una pequeña parte de la compañía automotriz Volkswagen; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, ya que hubo fraude y especulación con las acciones. Esta experiencia sirvió para las futuras privatizaciones.

En 1982, 90 de las 500 empresas más importantes del país eran de propiedad pública, a pesar de que en las décadas 1959-1960 se efectuaron ciertas operaciones de privatización bajo la forma de venta de la mayoría del capital de las entonces empresas públicas Volkswagen, Peussag (minería y acero) VTG y VEBA (sector eléctrico y explotaciones mineras).[127] De estas 90 grandes empresas públicas citadas, 15 eran propiedad total o parcial de los Länder y 34 de los municipios. Pero las privatizaciones de la década de los noventa, se han dado principalmente en el ámbito de las empresas controladas por la Federación.[128]

[126] Ibid, p. 377.
[127] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 101.
[128] Las privatizaciones en el ámbito de los länder y los municipios han tenido proporcionalmente una importancia menor. Existe una posición general reacia a las privatizaciones, no tanto por discrepancias ideológicas. Los pocos casos de privatización registrados se refieren a las empresas municipales de distribución de agua y transporte público.

Después de 1961, no hubo un programa bien definido de privatización hasta ya entrada la década de los ochenta. De esta manera, con la llegada al poder del Canciller conservador Helmut Kohl en 1983, se declaró que el gobierno debería restringirse a la ejecución de sus funciones esenciales, dando paso así a la privatización. En mayo de ese año, el gobierno anunció el objetivo de reducir la participación del Estado en la economía, para que, bajo un equilibrio entre el porcentaje de propiedad pública mínimo que asegurara el control de dichas empresas, se lograra que la administración pública de las empresas involucradas tuviera la autonomía suficiente para mejorar su eficiencia.

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".[129]

Así, sin perjudicar el interés del Estado, es decir, sin dejar de poseer en ningún caso menos del 50% de la propiedad pública, la privatización se inició a mediados de 1983, con la puesta en venta del 13.7% del grupo VEBA, especializado en productos energéticos, "(...) con el objeto, por un lado, de buscar beneficiar a los sectores populares germano-occidentales sin cometer los errores que se hicieron con la venta de Volkswagen y, por otro lado, de buscar obtener a través del mercado de valores la participación de todos los accionistas interesados en la compra de los activos de VEBA valor del mercado".[130]

[129] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit. p. 377.
[130] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. p. 13.

Cuadro No. 5

Programa de privatización alemana

Empresas Públicas	% de Venta	Objetivos
V.I.A.G. AG. (Aluminio y productos químicos)	De 87.4% a 62%	Permitir una mayor participación de capital privado, buscando mantener el control de la empresa.
PRAKLA SEISMOS	De 95% a n.d.	Vender el porcentaje necesario para garantizar a la empresa mayor autonomía, sin dejar el control de la empresa.
DEUTSCHE PFANDRIEFSANTALT	De 67.8% a 50%	Mantener una participación mayoritaria simple.
LUFTHANSA (Servicios aéreos)	De 74.3% a 55%	Busca mantener el control de la empresa.
DEUTSHE 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 ha definido ni el proceso, ni la extensión de la desincorporación.
D.I.A.G.	De 100% a n.d.	En negociación.
FILIALES DE LA DEUTSHE BUNDESBAHN (Compañía ferroviaria)	De 100% a n.d.	No se ha definido.

Fuente: Desnationlisarions: Les Lecons de L'Etranger.
Referencia: Valenzuela del Río, Alejandro. Op. Cit. p. 13.

Fue hasta el mes de 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 (véase cuadro 9), las demás privatizaciones fueron de menor índole, tales como las relacionadas con los servicios de limpieza y disposiciones de basura, transporte de escolares,

bancos de sangre, mantenimiento de carreteras y otras tareas auxiliares de la administración pública.

Sin embargo, el proceso de privatización se vio criticado por sus oponentes; por un lado, el Partido Social Demócrata consideraba que el Estado debería tener una activa participación de acuerdo con su responsabilidad social y juzgaba que las empresas públicas siempre habían tenido un papel importante en la organización del mercado; por el otro, la Federación de Sindicatos Alemanes (DGB), que desde 1981 se había pronunciado por la conservación y extensión de la participación del sector público en la economía, rechazó la privatización por considerarla incompatible con las políticas de bienestar social. A pesar de la oposición en las elecciones de 1987, la coalición centro-derecha se fortaleció y continúo con el programa de privatización, así como con la flexibilización de los mercados.

En la década de 1990, se produjo la unificación alemana y se tenía que unir la parte oriental y la occidental de Alemania. La parte oriental de Alemania -la República Democrática de Alemania- era un Estado donde, por definición marxista-leninista, nada era privado, todo era público y además era un Estado que conforme a las normas internacionales estaba en bancarrota. El proceso para transformar al Estado, la sociedad y la economía de la ex República Democrática Alemana, en un sistema gubernamental, económico, social, ecológico que se ajuste al contexto europeo, a la entonces Comunidad Europea, significa la privatización de miles de empresas públicas. [131]

Por último, en los últimos meses de existencia de la República Democrática Alemana, se creó el organismo *Treunhandnastalt* para adaptar el rezagado aparato industrial de planificación a la economía de mercado; dicho organismo llevó a cabo numerosas privatizaciones de empresas estatales. A raíz de la unificación alemana, el Canciller Kohl pidió que las privatizaciones hechas por dicho organismo fueran transparentes y verificables.

[131] Klaus König. "Estrategias encaminadas al redimensionamiento del sector público. El caso alemán". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991, 146.

2.3 Italia

A diferencia de países próximos como Francia o el Reino Unido, no ha habido en Italia un plan o programa explícito de privatizaciones, si bien también éstas han tenido un alcance bastante menor que en los dos países citados.[132] En el caso de Italia puede decirse que, más que una política de privatizaciones, se ha dado un amplio proceso de reestructuración del sector púbico empresarial, con numerosas operaciones tanto de venta como de compra, que han afectado a los tres grandes holdings -IRI, ENI y EFIM- especialmente a partir de la situación de crisis creada en 1983 por las pérdidas acumuladas por estos grupos.

Los grandes entes -IRI, ENI, EFIM- organizados como consorcios, representan una importante columna vertebral para la industria y las finanzas públicas. En 1984, 7.2% de la PEA, cerca de 6,000,000 de personas laboraban en dichos holdings. Sin embargo, más que de utilidades se hablaba de pérdidas; éstas han sido particularmente importantes en la industria siderúrgica, en los textiles y en los químicos básicos. A precios corrientes entre 1976 y 1983, los entes acumularon pérdidas por 20.898 billones de liras, de los cuales corresponden al IRI 14.215 billones de liras; 4.949 billones al ENI y 1.734 al EFIM.[133]

Al respecto, la doctrina italiana asimila dos diferentes cuestiones al término de privatización: 1) consiste en la venta de empresas que realizan actividades marginales al del consorcio o empresa nacional que coordina; 2) significa reorganizar la producción de sectores en los cuales se estima que la presencia estatal no es necesaria o deseable. De esta manera, el IRI consideró de importancia primordial conservar los bancos de interés na-

[132] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". Op. cit. p. 104. Dice Vergés: "Como en el caso de España, la mayor parte de las empresas públicas están encuadradas y controladas por holdings públicos que siempre han tenido la potestad de efectuar operaciones de compra-venta de participaciones accionariales o empresas enteras, sin necesidad de una autorización legal expresa".
[133] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit. pp. 373-374.

cional -Banca Commerciale Italiana, Crédito Italiano y Banco di Roma- y abandonar los bancos locales.

El ente en diversas empresas permitió incrementar la coparticipación durante el periodo comprendido entre enero de 1983 a agosto de 1985, de la siguiente manera: Banca Commerciale Italiana de 10.8 a 30.1%; Crédito Italiano de 23 a 27%; Banco di Roma de 11.3 a 14.3%; Banco di Santo Spirito de 1.8 a 5.4%; Alitalia de 0.9 a 10.7%; SME de 29.5 a 35.4%; Dalmine de 10.1 a 12.4%; Cementir de 35.3 a 48.9% y Stet de 8 a 11.3%. Sin embargo, en Italia no se tipifica como privatizaciones en sentido estricto, ya que revisten características de redimensionamiento con múltiples propósitos.[134]

De 1976 a 1985 las principales desincorporaciones de los entes se relacionan con las siguientes ramas: en el IRI, los casos tienen que ver con ingeniería mecánica, la industria siderúrgica y la producción de papel; el ENI, por su parte, se comprometió en la reducción de su participación en el sector textil y de la confección; el EFIM se concentro en empresas de Insud, el cual a su vez fue absorbido en 1980 por la Cassa per il Mezzogiorno. En todos los casos, no se suscitaron cambios significativos en el peso de las producciones del sistema paraestatal. La estrategia de privatización ha continuado por dos vías: la venta de acciones a empleados y obreros, y la colocación de valores en la bolsa de empresas de alta rentabilidad.

Debe resaltarse que en varias ocasiones los empresarios privados no han tenido éxito en la rehabilitación de las empresas: tal es el caso de Confezioni di Pomezia, cuya venta a Lanerossi por ENI, resultó un sonoro fracaso, después de grandes pérdidas fueron enajenados en favor de FABOCART; la empresa privada fue incapaz de mejorar los resultados económicos y, consecuentemente, la fuente de empleo. En el caso italiano, Ruiz Dueñas señala que:

[134] Ibid, p. 374.

> Estos y otros casos ponen de manifiesto que la obsolescencia de planta y procesos industriales están en razón proporcional con la pérdida de mercados y capacidad de competencia internacional, independientemente del tipo de propietario. De ahí que ni los redimensionamientos ni las privatizaciones podrán llegar lejos dentro de sus respectivas perspectivas ideológicas si no se eslabona a ellas un proceso de actualización industrial.[135]

Por último, en cuanto a la presencia obrera, lo que en Gran Bretaña ha sido carencia, en Italia resulta ser exceso. A raíz de la venta de Alfa Romero a Fiat, se explica que la opción sobre Ford se basó en una valorización comparativa de las ofertas, la presión de los sindicatos que optaron por la solución nacional fue importante particularmente si se considera que incluso el Partido Comunista Italiano prefería la transnacional para evitar el control monopólico de Fiat y alentar el empleo bajo la hipótesis de un mercado potencial significativo en los Estados Unidos.

Así, entre los años de 1983 y 1987, los entes públicos efectuaron 192 operaciones de compra y 109 de venta, con lo que no cambió sustancialmente el peso del sector público empresarial dentro de la economía.[136] La naturaleza de estas operaciones han respondido a una mezcla de objetivos: por una parte, vender aquellas empresas demasiado pequeñas para ser competitivas dentro del holding y efectuar determinadas compras para reforzar la participación en otros sectores (especialización-concentración sectorial); por otra parte, desprenderse de empresas que por sus persistentes pérdidas representan una importante carga financiera; y, por otra, el obtener fuentes de financiación para los propios holdings.

En resumen, en el caso de Italia lo más significativo ha sido, la reestructuración de los grupos empresariales públicos, buscando crear sinergias, economías de escala y eliminar situaciones generalizadas de pérdidas; la salida al mercado de participaciones minoritarias de empresas y holdings públicos; así como la "privatización organizativa" de la mayor parte de

[135] Ibid, p. 375.
[136] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". Op. cit. p. 104.

las empresas o entes estatales que tenían estatuto especial de entidades públicas (entre ellas el mismo IRI).[137]

2.4 Francia

Al igual que en los demás países de Europa occidental, descartando algunas etapas históricas determinadas, en Francia no ha habido una política voluntaria y continuada de creación de empresas públicas, excepto en períodos concretos de crisis o guerras. Por esta razón, el sector público francés actual se ha constituido prácticamente a partir de tres periodos en los cuales se han producido sendas nacionalizaciones. Estos periodos son de 1936, con la llegada del Frente Popular al poder en 1945-1946 tras la Segunda Guerra Mundial y en 1981-1982 con la presidencia de Francois Mitterrand.[138]

La intervención estatal en Francia a principios de siglo era muy limitada, sin embargo, a partir de 1914 ésta creció, en primera instancia para organizar el aparato productivo durante las guerras, después para llevar a cabo las reconstrucciones y, finalmente, para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica y la gran depresión. De esta forma, el Estado durante varias décadas fue instrumento fundamental de la economía francesa. Estas empresas públicas fueron servicios de explotación de tabaco, alcohol, correos y telecomunicaciones, las minas de potasa de Alsacia, herederas como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la Oficina Nacional de Crédito Agrícola y determinadas compañías de transporte marítimo.

La primera ola de nacionalizaciones llega en 1936, con el gobierno del Frente Popular. Estas primeras nacionalizaciones fueron tímidas y no respondían a una concreción de una política sistemática y coordinada. Mediante una ley de julio de 1936, se modifica la organización de la Banque

[137] Ibid, p. 106.
[138] Carle, Gispert i Pellicer y María, Petra Saiz. "Las privatizaciones en Francia". En Joaquim Vergés (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, EADA Gestión, 1993, p. 65.

de France y se otorga al sector público un papel preponderante en su gestión. Además son expropiadas las empresas que se dedicaban a la fabricación y al comercio del material de guerra, constituyéndose de esta forma las primeras industrias aeronáuticas públicas. Por último, se retiran las concesiones de explotación de los ferrocarriles a las empresas privadas y se crea la compañía ferroviaria SCNF (*Societé Générale des Chemis de Fer*), controlada por el Estado. [139]

No obstante, hasta la segunda ola de nacionalizaciones, llevada a cabo al final de la Segunda Guerra Mundial, el sector público era poco significativo en Francia. En ese periodo se produjeron importantes nacionalizaciones que ampliaron la participación del Estado en la economía francesa. Según la Constitución de 1946, toda empresa que tenga carácter de servicio público nacional o un monopolio de hecho, ha de convertirse en propiedad de la colectividad.

Cuadro No. 6
Programa de privatización francesa

Sector	Empresas creadas
Energía	Houllieres du Nord et du Pas-de-Calais, Charbonnages de France, Electricité de France, Gaz de France.
Industria	Renault, SNECMA.
Sector financiero	Banque de France, BNP, Banque National de París, Crédit Lyonnais, Societé Générale, 34 compañías de seguros.
Transporte	Air France, RATP, Régie Autonome des Transports Parisiens.

Fuente: Carle Gispert i Pellicer y María Petra Saiz. "Las privatizaciones en Francia". En Joaquim Vergés (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 66.

[139] Ibid, p. 66.

Hasta 1965 las empresas públicas jugaron un papel determinante en la reconstrucción y modernización de sectores industrialmente subdesarrollados. Los años que transcurren hasta 1970 se destacan por cambios profundos, en particular, a lo que se refiere a la reestructuración de grupos industriales y de servicios.[140] Por ejemplo, las 34 compañías públicas de seguros se reestucturaron en tres grandes grupos, la UAP (U*nion des Assurances* de París), la GAN (*Group des Assurances Nationales*) y la AGF (*Assurrances Générales de France*).

De acuerdo a Gispert y Petra (1993) a partir de 1973, con la crisis del petróleo, el sector público intervino en Francia como un factor de lucha anti crisis, asegurando el ritmo de las inversiones, reconvirtiendo sectores con dificultades y contribuyendo desde las empresas financieras a sostener la economía. También se crearon nuevas empresas públicas durante este periodo, principalmente a partir de la reagrupación de algunas de las que ya existían.[141]

En 1982 a raíz de las nacionalizaciones de la banca y de varias empresas relevantes llevadas a cabo durante el primer gobierno del Presidente socialista Francois Miterrand, Francia se convirtió (fuera del bloque socialista) en el país que contaba con el sector público más importante. El 30% del Producto Interno Bruto (PNB) era producido por el Estado; empleaba el 16% de la población económicamente activa; representaba el 23% de las exportaciones totales y realizaba el 36% de las inversiones totales.[142]

En el año de 1982, se agregaron a los 5.5 millones de servidores del Estado y de las colectividades locales otros 2 millones de asalariados de las empresas públicas nacionalizadas. Un asalariado de cada tres trabajaba directamente o indirectamente para el Estado. El sector público antes de privatizar representaba más del 22% de la economía francesa, contra un 16.7% en Gran Bretaña y un 14% en la República Federal Alemana.[143]

[140] Ibid, p. 67.
[141] Ibidem.
[142] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. pp. 14-15.
[143] Marie-Hélene Berard. "Las privatizaciones: el ejemplo francés 1986-1988". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991, p. 50.

Las nacionalizaciones se produjeron en los sectores industrial y financiero a partir de una ley del 13 de febrero de 1982, con las correspondientes indemnizaciones. Se nacionalizaron 7 grandes grupos industriales, 2 empresas de armamento, 3 empresas de participación extranjera, 39 bancos y compañías financieras.[144] En grandes cifras y excluyendo la agricultura, el sector público empresarial pasó de un número de trabajadores de 1.633.000 antes de las nacionalizaciones a un número de 2.294.000, lo que representó pasar de un 11.8% del total de trabajadores a un 16.6%. Además, la producción de las empresas públicas pasó del 13% al 17.2% del total de la producción y la inversión en empresas públicas, medida en formación bruta de capital, pasó de un 30% a un 33.5% del total de la economía.[145]

Sin embargo, esta tendencia de intervención estatal viró durante 1986, con el nombramiento de Jacques Chirac como Primer Ministro, apoyado en una frágil mayoría en la Asamblea Nacional. Chirac convencido de que el aparato productivo galo estaba en rezago con respecto a la creciente competencia mundial, anunció su programa de privatización que terminaría al iniciar la presente década, teniendo por objeto desincorporar 66 empresas estatales de todos los sectores productivos.[146]

No obstante, el proceso de privatización se retrasó breve tiempo, se elaboró un proyecto de ordenanza que contemplaba todos los aspectos de la política de privatización, así como la modernización de las leyes en materia laboral, fiscal y económica. Dicho proyecto fue presentado por el Ministro de Economía, de Finanzas y de Privatización, Edouard Balladur el 22 de abril de 1986. El proyecto fue revisado por el Consejo de Estado y turnado al Presidente de la República Miterrand, quién se negó a firmarlo para impedir el proceso, argumentando que la esencia nacional francesa corría el riesgo de caer en manos extranjeras. Este hecho propicio que

[144] Carle, Gispert i Pellicer y María, Petra Saiz. Op. cit. p. 70.
[145] Ibid, p. 72.
[146] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit, pp. 362-363.

se sometiera a una amplia discusión en el Parlamento, resultando que el proyecto como iniciativa de ley fuera aprobado el 2 de julio del 1986 por la Asamblea General, limitando la participación extranjera en un 20%. 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 pondría a la venta.

La política de privatizaciones fue expresada por el gobierno de Chirac mediante dos textos fundamentales, la ley del 2 de julio de 1986 y la ley del 6 de agosto de 1986, la cual determinaba las modalidades de aplicación. La ley prevé la privatización de 65 sociedades, lo que supone el 57% de las sociedades en las que el Estado mantenía la propiedad total o mayoritaria. [147] La lista de las 65 sociedades comprende tres grandes categorías de firmas: las compañías de seguros, los grupos o empresas industriales y los bancos o compañías financieras. Además de una subcategoría que agrupa a las empresas de comunicación.

De esta forma, la primera empresa sometida al proceso de privatización fue Saint Gobain en noviembre de 1986, siguiendo la Cie. Financiére de Paribas y la cadena televisora TF1, entre otras, siendo que para mediados de 1987, "ya se había privatizado totalmente a once grupos industriales y financieros por un monto aproximado de 93.5 miles de millones de francos, implicando que 500,000 empleados dejaran el sector público para integrarse al privado. En esta forma se logró desincorporar en un tiempo récord a más de una tercera parte de las empresas públicas que estaban programadas para ser privatizadas en el periodo 1986-1991".[148] Puede verse el cuadro 7.

[147] Es importante destacar que estas sociedades pertenecían al sector competitivo a diferencia de las privatizaciones efectuadas en Gran Bretaña, donde la mayor parte de las mismas afectaban a los servicios públicos gestionados de forma monopolista.
[148] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. p. 14.

Cuadro No. 7

Principales empresas privatizadas durante el Gobierno de Chirac

Empresa	Fecha	Monto en Miles de Millones de Francos
Saint Gobain (Sector industrial)	nov. 1986	8.2
Paribas (Sector Bancario)	enero 1987	12.6
Credit Comercial de France (Sector Bancario)	abril 1987	2.1
Compagnie General D'Electricite (Sector industrial)	mayo 1987	10.0
Havas (Sector comunicaciones)	junio 1987	2.5
Societe Generale (Sector bancario)	junio 1987	17.5
TF1 (Sector comunicaciones)	junio 1987	4.5

Fuente: Gobierno Francés y Je Crois en L'Homme plus ou' en L'Etat.
Referencia: Valenzuela del Río, Alejandro. Op. cit. p. 15.

El proceso de privatización debía durar 5 años, estando previsto finalizar en 1991. La ley de privatizaciones, además de concretar las empresas que debían privatizarse, establecía unos principios muy claros respecto a la filosofía general de la política a seguir, en dos aspectos básicos: primero, salvaguarda de los intereses nacionales, según este principio las empresas privatizadas no deben pasar al control extranjero; segundo, construcción de un accionariado popular, en este sentido, la política de privatización francesa consideró también la versión del "capitalismo popular" con los mismos objetivos que el modelo británico, por lo que el número de poseedores de acciones se elevó de dos a seis millones de ciudadanos. [149]

Un aspecto a destacar en la privatización francesa, fue que la Ley de 1986 establecía determinados controles políticos sobre el proceso, los cuales

[149] Carle, Gispert i Pellicer y María, Petra Saiz. Op. cit. p. 76.

encomienda a una serie de organismos de seguimiento y control, entre los que destacan la Comisión de Privatización -constituido por siete miembros independientes que fueron designados por 5 años y que presidía el ministro de Finanzas- el Consejo Constitucional -formado por diputados y senadores, para adoptar diversas medidas de orden económico y social- y el Consejo de Estado -controlaba las condiciones de realización de las privatizaciones conforme a la ley- los cuales resultaron instrumentos eficaces para guiar la privatización.[150]

Cabe destacar que "(...) el gobierno de Chirac optó durante su mandato por limitar el programa de privatización estrictamente a las empresas industriales y de servicios, a los bancos e instituciones financieras, así como a las aseguradoras; no se incluyó a entidades que se encontrasen produciendo servicios públicos considerados como prioritarios (actividades relacionadas con la defensa nacional y con los servicios financieros del Estado), o bienes de carácter estratégico (como los pertenecientes a la industria aeronáutica, automotriz, siderúrgica, naviera, entre otros), así como aquellas industrias de control prácticamente exclusivo del Estado (ferroviaria, transportes públicos, telecomunicaciones, etc.)".[151] Sin embargo, se suspendieron todas las acciones de privatización, quedando más de 40 empresas pendientes cuando el Primer Ministro Chirac se vio obligado a renunciar a su cargo, a raíz de la reelección del Presidente Francois Miterrand en mayo de 1988; no obstante las recientes privatizaciones realizadas se mantuvieron.

El gobierno francés en su programa de privatización establece en la Ley del 19 de julio de 1993, prácticamente que todos los entes deben propiciar la competitividad del sector público. Los 21 grupos implicados cubren una amplia variedad de industrias, incluidas los seguros, productos químicos, hierro y acero, aceite, informática, electrónica, automóviles, tabaco, defensa y transporte marítimo -todos los cuales ya estaban muy

[150] Ibid, p. 78.
[151] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. p. 16.

orientadas hacia el mercado y fuertemente expuestos a la competencia nacional e internacional. El programa de privatización, sin embargo, excluye a las entidades privadas para participar en actividades de monopolio público. La Constitución francesa en principio establece que el Estado presta servicios públicos, se basa en la consideración muy práctica que algunas actividades cuya eficacia depende en gran medida de los efectos del contexto, por lo que es necesario que esten estrictamente regulados con el propósito de proteger los intereses de los consumidores.[152]

En síntesis, el proceso de privatización francés no fue tan ambicioso como el británico, al no incluir las áreas consideradas como estratégicas y prioritarias, no obstante, entre diciembre de 1986 y julio de 1987, los ingresos obtenidos por las ventas de empresas publicas, superaron a los registrados en Gran Bretaña durante un periodo de cinco años. De tal manera, el citado proceso se caracterizó por la rapidez y éxito con que se llevó a cabo la privatización.

2.5 Japón

Desde finales del siglo pasado, Japón se ha caracterizado por llevar a cabo una política industrial que combina la intervención del Estado con la economía de mercado. Esta mezcla le permitió desarrollar un grupo empresarial dinámico sujeto a las prioridades gubernamentales. "Este país ha constituido un claro y muy exitoso ejemplo del Estado como entidad reguladora con base en ciertos objetivos del gobierno, sin recurrir a la propiedad estatal.

Por otro lado, 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". [153]

[152] Patrice, Durand. "Privatisation in France". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 97.
[153] Alejandro, Valenzuela del Río. Op. cit. p. 11.

De esta manera, Nakasone integró en forma especial la Comisión Doko para que se recomendara con base anual al gobierno, una reforma administrativa con el fin de mejorar la competitividad de la economía japonesa. La Doko, en uno de sus primeros reportes, recomendó eliminar el déficit fiscal y la deuda pública. En estudios posteriores destaca el de marzo de 1984, el cual aconsejó al gobierno privatizar las principales empresas públicas para limitar la influencia política y la intervención excesiva por parte de los ministerios responsables.

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

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

Con estas privatizaciones, el Estado japonés se quedaba sólo con la compañía N.H.K. y el 40% de la compañía aérea Japan Airlines que posteriormente enajenó. Véase cuadro 8.

Cuadro No. 8

Programa de privatización japonés

Empresas	% de venta	No. De empleados	Objetivos
Nippon Telegraph and Telephone (Sector Comunicaciones)	De 100% a 0	320,000	Reducir el déficit público, así como recaudar la empresa a las nuevas necesidades del mercado de telecomunicaciones.
Japan National Railways (Sector Ferroviario)	De 100% a 0	312,000	Por improductiva y deficitaria se optó por venderla en varias partes.
Japan Tobacco (Monopolio de Tabaco)	De 100% a 0	37,000	Adecuar la empresa para hacer frente a las medidas de liberalización.
Japan Air Lines (Transporte aéreo)	De 40% a 0	25,000	Otorgarle mayor autonomía y volverla más competitiva ante el exterior.
N.H.K. (Sector comunicaciones)	De 100% a n.d.	n.d.	Volverla más eficiente.

Fuente: Le Denationalisarions au Japón, en el libro: *Desnationlisarions: Les Lecons de L'Etranger.*
Referencia: Valenzuela del Río, Alejandro. Op. cit. p. 12.

El proceso de privatización implicó que se llevará en forma simultánea un proceso de reestructuración de las industrias implicadas en la venta, para hacerlas más eficientes y competitivas, con ello, atractivas a los compradores japoneses.

Cabe destacar que Japón hizo de la privatización un programa sin precedente. Con este proceso, el sector paraestatal japonés ya de antemano reducido, se volvió prácticamente inexistente, no obstante, la integración en la toma de decisiones entre el sector privado y el gobierno.

2.6 España

A partir de 1985 se inició en España el proceso privatizador que consistió más en una reestructuración de la empresa pública que en un plan privatizador aislado. En los años anteriores se había emprendido una política de gestión de la empresa pública según principios de mercado y una búsqueda de eficiencia y racionalización del sector empresarial público. Pero fue sobre todo con la llegada del primer gobierno socialista cuando se inició propiamente este proceso de reconversión, centrado en principio en las empresas del INI.[154]

Entre las acciones de reestructuración se encuentran las siguientes: adecuación a la demanda de los mercados, lo que provocó una disminución de plantillas en empresas sobredimensionadas y el cierre de instalaciones obsoletas; fusiones y absorciones de empresas, transferencias de activos y creación de subholdings; captación de tecnología mediante socios minoritarios o acuerdos de cooperación (casos de CASA y Telefónica); disminución de pérdidas y pase gradual al principio de gestión de las empresas con criterio comercial del beneficio; desregulación de monopolios y eliminación de trabas legales que impiden a las empresas privadas competir con las empresas públicas.[155]

Para estudiar las empresas que se han privatizado, se debe tomar como punto de partida el año de 1985, momento en que se inicia el proceso de desinversión -retracción estatal- en las empresas públicas y se refuerza el plan de reconversión iniciado en 1984. Las formas de venta en la privatización española se muestran en el cuadro No. 9.

[154] Gustau, Folch i Elosua. "Las privatizaciones en España". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 13.
[155] Ibid, pp. 13-14.

Cuadro No. 9

Formas de privatización española

Formas de venta	Descripción
a) Colocación en Bolsa de paquetes accionarios	En este sistema se venden acciones de las empresas más rentables y el Estado se queda con la mayoría del capital.
b) Venta directa de empresas	Este sistema es el que se ha utilizado tanto para empresas que carecen de importancia estratégica por su pequeño tamaño o actividad (Viajes Marsans, Fridago, Oesa, SKF, Textil Tarazona) como para grandes empresas necesitadas de tecnología o de red de distribución internacional que no pueden conseguir dentro del sector público sin tener que hacer grandes inversiones (Seat, Secoinsa, Enasa, Ateinsa, MTM). Con dos modalidades: 1) Venta en la que el sector público se queda en paquetes significativos de acciones: este es el caso de Gas Madrid, Secoinsa o Siderugia del Mediterráneo. 2) Venta de la totalidad o gran mayoría del capital. La venta se hace mayoritariamente a grupos extranjeros (Seat a Volkswagen, Oesa a Frruzzi, Maquinista Terrestre y Maritima (MTM) y Ateinsa a Alsthon, Enasa a Fiat, entre otras).
c) Venta de activos	Se ha utilizado para empresas que tienen viabilidad o no la tienen como tal. Normalmente este método ha supuesto una posterior liquidación de la empresa, como son Potasas de Navarra y Soler Almirall.

Fuente: elaboración propia a partir de Gustau Folch i Elosua. "Las privatizaciones en España". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, pp. 14-16.

Cabe señalar que en el caso de la colación en Bolsa de paquetes accionarios, a diferencia de otros países, en España no se ha decretado ninguna ley que regule el proceso, ni tampoco se han ofrecido acciones preferentes o facilidades de adquisición a determinados colectivos como los trabajadores de las empresas. Folch (1993) señala como excepción el caso de Repsol en el que se facilitó a empleados y distribuidores rebajas del 10% en el precio de las acciones y un crédito de 500.000 pesetas por empleado para la adquisición de las acciones.

Los métodos de privatización utilizados en España en el periodo de 1985 a 1992, son cinco -el primero es una reestructuración y los cuatro restantes son de privatización- siendo la primera bajo la modalidad de empresas fusionadas con otras dentro del sector público, como puede verse en el cuadro No. 10.

Cuadro No. 10
Empresas fusionadas en España

Sector	Descripción
a) Petróleo-Gas	Las empresas petroquímicas Alcudia, Montoro, Paular y Calatrava, se fusionaron en 1986 con el nombre de Alcudia, adquiriendo el Estado las acciones de estas compañías que pertenecían a accionistas extranjeros. Empetrol absorbió a Petroliber en 1986 e Hispanoil a Eniepsa. En 1987 se fusionaron Alcudía, Empetrol, Hispanoil y Butano para formar Repsol con las divisiones de Repsol Exploración, Repsol Butano, Repsol Química y Repsol Petróleo.
b) Aluminio	Absorción en 1985 de Endasa y Alugasa por Inespal.
c) Alimentación	Absorción de Endiasa, Carcesa, Ifasa y Lesa por el grupo Tabacalera en 1988.

Continúa

Sector	Descripción
d) Telecomunicaciones, informática y electrónica	En 1985 Enosa y Equipos Electrónicos son absorbidas por Initel y Eisa por Insiel, perteneciente al INI. En 1986 el grupo Amper adquiere Elasa y Telefonía y datos que pertenecían a Telefónica. En 1988 Amper adquiere Pesa del grupo INI. En 1989 Entel del grupo Telefónica absorbe Eria, perteneciente al INI; Initel es comprado por Insiel y Telefónica compra los activos telefónicos de Insiel. En1991 Insiel se fusiona con el grupo privado Ceselsa.

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de Gustau Folch i Elosua. "Las privatizaciones en España". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, pp. 18-19.

El segundo método de privatización es la salida a bolsa de paquetes de acciones, en el que las empresas han sacado paquetes minoritarios en bolsa, conforme lo muestra el siguiente cuadro No. 11.

Cuadro No. 11

Salida a bolsa de paquetes de acciones españolas

Empresa	Año	% Sacado a Bolsa
Gesa	1986	38
Ence	1988	39
Endesa	1988	20
Repsol	1989	30
Unelco	1990	20
Repsol	1992	8
Argentaria	1993	25
Repsol	1993	7
Endesa	1993	20
Transmediterránea	1993	40

Fuente: elaboración propia a partir de Gustau Folch i Elosua. "Las privatizaciones en España". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 19.

Señala Folch (1993) que el caso de Amper merece una aclaración, ya que se trata de una empresa familiar que en 1983 tuvo pérdidas por el orden de 400 millones y que fue comprada por Telefónica que adquirió el 84,375% y por 5 bancos que compraron el resto de capital. Telefónica sacó a la bolsa un paquete de acciones reservándose sólo el 15%. Por lo tanto, el sector público pasó de controlar el 84,375 al 25%, aunque es el accionista con mayor peso.

El tercer método de privatización son las empresas que se han enajenado *directamente manteniendo el sector público paquetes significativos del capital.*[156] Un caso es la fusión de Insiel con el grupo español Ceselsa. El INI se queda con la mayoría del capital del nuevo grupo electrónico, ya que según la valoración de los activos, estos tienen un valor de 51.000 millones de pesetas para Insiel frente a 17.000 millones de Ceselsa. El INI ha declarado que sólo tiene la intención de mantener la mayoría hasta que se proceda a la incorporación de nuevos socios.

También mediante la fusión de Catalana de Gas y Gas Madrid, del INH, formando la nueva empresa Gas Natural, el INH pasa a controlar sólo el 39% de la nueva compañía. Por último, está la venta del 32% de Siderurgia del Mediterráneo a la empresa francesa Usinor-Sacilor.

El cuarto método de privatización -venta directa de la totalidad o gran mayoría de capital- son los casos más importantes de las privatizaciones llevadas a cabo. La mayoría de empresas privatizadas corresponden a empresas en crisis incorporadas al sector público por la retirada de la iniciativa privada en el periodo de 1970 a 1982. Estos son los casos de MTM, Ateinsa, Lesa, Textil Tarazona, Seat, Viajes Marsans, Entursa, Gossypium, Grupo de empresas Alvarez, SkF, Hytasa, Impiel y Secoinsa.

También existen empresas públicas de la misma procedencia -salvamento de empresas privadas en crisis- que corresponden principalmente al INI, que por estar en sectores en crisis, no se ha podido privatizar como son

[156] Ibid, p. 20.

los casos de Astano, Barreras, Balbock & Wilcox, Altos Hornos del Mediterráneo o Aesa. Las empresas de los sectores históricos del INI -siderurgia, minería, electricidad y defensa- herederas de los antiguos monopolios del INH o de la Dirección General del Patrimonio del Estado (Grupo Patrimonio) no han sido privatizadas, aunque se han enajenado paquetes minoritarios, como ya ha quedado señalado.

Folch (1993) afirma que una parte significativa de las ventas se han hecho a grupos extranjeros, sobre todo las correspondientes a las empresas de mayor tamaño, mientras que las empresas de menor tamaño han sido enajenadas principalmente a inversionistas nacionales.[157]

Por último, el quinto método de privatización -venta de activos- se ha dado en pequeñas empresas como Potasas de Navarra y Soler Almirall. Una vez vendidos los activos, las empresas se han liquidado. En este apartado se incluye la segregación de Campsa, en la que casi el 35 % de los activos (gasolineras) pasarán a empresas privadas. El resultado de la privatización española en el año de 1993, muestra que comparada con las que existían en 1985, se privatizaron 52 empresas públicas (a la que hay que añadir las filiales). Estas empresas que han desaparecido de la nómina de empresas públicas comprenden también a aquellas que han sido absorbidas por otras o que han sido fusionadas. También se consideran aquellas en las que se han vendido la mayoría del capital (51%) a inversionistas privados, independientemente si el sector público mantiene algún porcentaje significativo.

> (..) han desaparecido los sectores del automóvil, material ferroviario, turismo, textil, porcelanas y rodamientos. Se han integrado (fusionado) las empresas de los sectores de la alimentación y electrónica en grandes grupos como Tabacalera y Telefónica, dependientes ambos no del INI sino de la DGPE. Y se ha reducido considerablemente la presencia pública en los sectores del gas, aluminio y fertilizantes.[158]

[157] Ibid, p. 21.
[158] Ibid, p. 26.

Lo anterior permite anticipar la conclusión de que el objetivo recaudatorio aparece como una explicación relevante para el caso de las privatizaciones españolas. Específicamente para los años de 1997 y 1998, que concentran el grueso de las ventas, en cuanto a ingresos obtenidos. En estos dos años, los ingresos procedentes de las privatizaciones fueron determinantes para conseguir las fuertes reducciones en el déficit fiscal y en el endeudamiento público.[159]

En suma, a pesar de la privatización española la relación de empresas públicas se reducirá -aunque no desaparecen- a los sectores de siderurgia, minería, defensa, construcción naval, bienes de equipo, transporte aéreo y marítimo, ferrocarril y fertilizantes; quedando como empresas de capital mixto las de los sectores de electricidad, hidrocarburos, aluminio, celulosas, leasing, telecomunicaciones, alimentación y tabaco.

2.7 Austria

Desde que en los años de 1946-1947, a finales de la segunda guerra mundial, se nacionalizaron prácticamente todas las principales industrias de los sectores de transformación, eléctrico y la mayoría de los bancos, Austria se convirtió en uno de los países occidentales con mayor representación del sector público empresarial en su economía.[160] Debido a ello, Austria pudo luchar con éxito contra la recesión mundial de los años 70 haciendo uso de las empresas públicas como instrumento de política económica, estimulando el mercado de trabajo y manteniendo el empleo.

Durante los años 1975-1980, la media de la tasa de desempleo fue inferior al 2.2 % (OCDE-Europa, 1979 5.5%), la tasa de crecimiento del PIB se convirtió en una de las más elevadas de los países industrializados con

[159] Joaquin, Vergés. Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003, documento de trabajo 6, pp. 2-3.
[160] Magda, Solá i Tey. "La privatización en Austria". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 89.

una media del 4.2% en el periodo 1970-1978, mientras la media de la OCDE-Europa era de un 3.2% y la tasa de inflación una de las más bajas, el 6.4% de media en el periodo 1979-1980, siendo la de la OCDE-Europa del 9.3%.[161]

En 1982 la importancia económica dentro de la economía había disminuido sólo ligeramente: el volumen de participación de las empresas públicas en el PIB austríaco se situaba alrededor del 24% y estas empresas empleaban aproximadamente al 17.4% de la población activa. Asimismo, la estructura de la economía pública era en 1980, según datos del Instituto de Estadística austríaco, por sectores, la tercera parte de la economía pública constituida por empresas industriales, otra tercera parte por empresas de comunicaciones y de información, y un 14% por empresas financieras y crediticias. El 20% restante se reparte entre empresas de suministro de energía y agua (8%), comercio y almacenamiento (6%) y otros sectores.

Al clasificar la empresa pública según la estructura de la propiedad, se advierte que el 80% de los empleados corresponde a participaciones federales, el 5% a participación de los länder y el 12% a la participación de las corporaciones mixtas. El 3% restante corresponde a participaciones mixtas. Respecto a la creación de riqueza -valor añadido- la participación del Estado Federal contribuye con un 75%, la de los länder con un 9%, la de las corporaciones locales con un 11% y la de participaciones mixtas con un 5%.[162]

Después de su victoria electoral en 1956, el Austrian Vokspartei (ÖVP) el partido conservador, consiguió que el partido socialista (SPÖ) aceptara, como oposición, ciertas medidas de privatización. Así, en 1957 se efectuó una privatización parcial de dos bancos, el *Creditanstalt-Bankverein* y el *Österreich Laanderbank*, sacando a bolsa un 40% de las acciones.

[161] Ibidem.
[162] Ibid, pp. 92-93.

En 1972 hubo una nueva privatización parcial, en este caso bajo el mandato del gobierno socialista en el poder desde 1970, aunque su planteamiento se remonta a los años de 1966 y 1967, cuando el partido conservador (ÖVP) tenía mayoría absoluta en el Parlamento. Pero la posición dominante del Estado en la vida no se redujo significativamente con estas medidas. La buena situación económica general, también la de las empresas nacionalizadas, no presentaron ningún motivo para privatizar.

El SPÖ parte de una premisa: los derechos básicos de una democracia social solamente pueden llevarse a cabo si se altera en términos fundamentales el proceso de toma de decisiones. De esta manera, no ven en el mercado más que un principio de organización, el cual debe ser empleado para lograr propósitos de orden social. Así, se declara a favor de la economía mixta considerándola el mejor sistema hasta el momento si bien no exento de fallas.[163]

En 1985, el partido conservador (ÖVP) como partido de oposición, diseño un programa de privatización bajo el lema: "Privatización y crecimiento bajo propiedad privada" que hizo resurgir las discusiones sobre este tema entre los partidos políticos. Posteriormente, en diciembre de 1990 el gobierno austriaco se formó por una coalición con los partidos socialista (SPÖ) y conservador (ÖVP), y su política fue la de no fomentar nuevas privatizaciones debido a la expansión que experimentó la economía austríaca hasta 1991.

Pero en general, la razón común fue que el gobierno se vio obligado a privatizar algunas empresas debido a la depresión que experimentó la industria nacionalizada austríaca en los últimos años, especialmente en el sector industrial. La primera empresa que el gobierno austríaco puso a la venta fue la ÖMV (industria petrolera austríaca) perteneciente al holding ÖIAG. Debido a que se realizó sólo un mes después de la caída generalizada en la Bolsa en octubre de 1987, el gobierno austríaca no se decidió

[163] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit. p. 382.

a poner en venta las 500.000 acciones inicialmente previstas que representaban el 25% de la empresa, sino que finalmente fueron puestas en circulación 300.000 representando un 15% de la ÖMV. Para el gobierno austríaco representó unos ingresos de 1,3 miles de millones de schillings (alrededor de 13.000 millones de pesetas).[164] Además hubo otra variación: la suma de acciones destinada al mercado internacional se vio reducida drásticamente del 40% inicial al 15% definitivo, que fue distribuido alrededor de un 7% en Alemania, el 3.5% en Suiza, el 3.5% en Gran Bretaña y el 1% restante en otros países.

La siguiente empresa privatizada parcialmente fue la de las líneas aéreas austríacas, *Austrian Airlines* (AUA). Se vendió el 25% de sus acciones, aunque se trataba de una ampliación de capital para adquirir nuevos aviones. Para el estado representó unos ingresos de 900 millones de schillings austríacos. Al contrario de lo que sucedió en la ÖMV, esta emisión de la AUA no se vendió fuera del país. Al ser la AUA una empresa de transporte nacional, se quiso asegurar que al menos dos tercios del capital permanecieran en manos austríacas y no llegar, por tanto, a lo que estaba previsto inicialmente, que era vender hasta un 49% del capital.[165]

Posteriormente, el gobierno austríaco puso una nueva privatización parcial del *Verbundgesellshaft* (compañía suministradora de energía eléctrica), siguiendo la misma línea que la de AUA y previendo que en este caso la venta de acciones llegue hasta el tope del 49%. En este caso se estableció que las nueve empresas eléctricas suministradoras de electricidad en Austria tienen el derecho de comprar hasta un tercio de las acciones del capital a privatizar de Verbund.

[164] Ibid, p. 96. Dice Solá, que esta oferta de acciones era la mayor que se había realizado hasta el momento en Austria como proceso de privatización, los inversionistas austriacos suscribieron la totalidad de las acciones en circulación en menos de tres días.
[165] Ibidem.

En el caso de *Wiener Holding Gmbh* (Holding de Viena S.L.), se planeó una privatización que en principio contempló la posibilidad de que fuera del orden de un 60% aunque previendo que la Caja de Ahorros Central de Viena, que se encuentra bajo la influencia del Ayuntamiento Central de Viena, suscribiese un 20% y por lo tanto, el ayuntamiento indirectamente seguirá controlando el holding. Pero esta opción se vio bloqueada por el partido socialista en el Ayuntamiento y finalmente se acordó una privatización parcial del 49%.

En suma, como hemos visto, Austria que es un país con un fuerte peso de las empresas públicas en su economía, decide privatizar algunas de sus empresas importantes, aunque actúa en todo momento con mucha cautela, ya que mantiene el control mayoritario de las sociedades. En ese sentido la estrategia solo ha traído privatizaciones parciales, por lo que no podría afirmarse que se trata de una privatización generalizada.

2.8 Holanda

Sin haber tenido un sector público empresarial importante, el movimiento de privatización ha significado en este país básicamente la desnacionalización de determinadas actividades llevadas a cabo por la administración estatal.[166] Por ejemplo, los servicios de imprenta estatales han sido transformados en sociedad anónima y se contempló sacar al mercado las acciones de ésta una vez transcurridos cinco años (1993). También los servicios de inspección del Ministro de Fianzas han sido subcontratados en una tercera parte a empresas privadas de auditoría. El servicio de Correos se transforma en sociedad anónima; los servicios de Radiotelevisión, también se han reorganizado bajo la forma de sociedad anónima; y la misma transformación se ha efectuado en gran parte de los servicios técnicos del Ministerio de Transporte. Al mismo tiempo, grandes obras de infraestructura, como un nuevo túnel cerca de Ámsterdam y unas esclusas cerca

[166] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". Op. cit. p. 103.

de Rotterdam, han sido objeto de concesión, por primera vez, a empresas privadas que explotaran dichas obras en régimen de peaje.

La privatización holandesa ha optado por el procedimiento que ha implicado una reducción del número de funcionarios y después la transformación del servicio en una sociedad anónima; con el cambio consiguiente en la situación jurídica de los funcionarios, que pasan al régimen general de los asalariados. El proceso está controlado por una Comisión Interministerial de Privatizaciones que prepara los proyectos de transformación que se han de llevar a cabo.

2.9 Portugal

El programa de privatización como comúnmente se entiende en Portugal, tiene por objeto un rebalance de intervención en la economía pública y privada, mediante la privatización relativamente grande de empresas de propiedad estatal las cuales fueron nacionalizadas tras la revolución de 1974.[167]

El sector de empresas públicas en Portugal aumentó considerablemente como consecuencia de las nacionalizaciones llevadas a cabo en 1975 por el gobierno que surgió de la "revolución de los claveles". Y han sido precisamente aquellas empresas expropiadas con las que el gobierno de Cavaco Silva en 1989, como el proceso de privatizaciones, que dio a éste una clara simbología de "revolución" al sector privado.[168]

El gobierno acepta como pago parcial de estas operaciones, los títulos de deuda pública con que se pagaron las expropiaciones de 1975, se da el caso de que importantes grupos económicos que habían sido parcialmente expropiados -Espirito Santo, Mello o Champalimaud- han optado por la

[167] Rui, Sérgio. "The Portuguese privatisation experience". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 53.
[168] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". Op. cit. p. 106.

recompra de sus antiguas empresas, con lo que la simbología mencionada de "devolución" aún ha cobrado más fuerza.

Cabe destacar que el programa de privatizaciones se aceleró en 1992, año en que el gobierno portugués prevé vender 18 empresas, recaudando unos 350.000 millones de escudos (unos 2.600 millones de dólares), 3.5 veces más que el año anterior. De estas empresas, 9 pertenecen al sector financiero, 5 son de carácter industrial y 3 son del sector de transportes. Estaban en sus planes de privatización los monopolios públicos como Petrogal, Quimigal, la siderurgia nacional y la compañía aérea, TAP. De cualquier manera, la privatización en Portugal no ha sido ni relevante, ni contundente, ya que más bien se trata de un proceso de "devolución" o de desnacionalización.

2.10 Irlanda

A principios del decenio de 1980 el sector público empresarial -que representaba el 7% del empleo total- presentaba un cuadro que se va repitiendo en algunos países examinados: grandes empresas con exceso de plantilla, con mandatos referentes al cumplimiento de objetivos no económicos, fuertemente dependientes de la administración para gran parte de las decisiones de gestión y frecuentemente sujetas a precios políticos y subsidios cruzados.

A partir de 1983 se observa un cambio en la política gubernamental respecto a las empresas públicas, orientándose a la racionalización de éstas y a la introducción de formas de gestión privadas. Se dio mayor autonomía a las empresas, se estableció un sistema de control basado en planes quinquenales negociados con las propias empresas y, con carácter general, se les fijó el objetivo financiero de que obtuviese un beneficio neto del 5% sobre el capital invertido.[169]

[169] Ibid, p. 107.

Como resultado de estas medidas, en 1987 el empleo de las empresas públicas no financieras se había reducido en un 18% -respecto a 1980- y de pérdidas globales de 124 millones de libras se pasó a unos beneficios de 50 millones. Adicionalmente, los entes públicos de Correos y Teléfonos pasaron a constituirse como empresas públicas plenamente autónomas -privatización organizativa- e incluso se sumaron empresas públicas a la lista: *Dublin Gas*, *Bord Glas y Bord Coillte.*

Las pocas operaciones de privatización realizadas forman parte de este proceso general de reforma del sector público empresarial. Las principales han sido la de la *Compañía Irish*, *Continental Lines (subsidiaria de Irish Shipping*, que fue liquidada) y la de la compañía de fertilizantes NET, que ha resultado parcialmente privatizada al fusionarse con la multinacional ICI.

Aunque existían perspectivas de operaciones de mayor envergadura, siendo las empresas más probablemente candidatas: *Aer Lingus*, *Irish Life*, *Irish Steel*, *Irish Sugar* y la petrolera INPC. No obstante, el proceso estaba frenado por la oposición de los sindicatos, la cual ha venido resultando condicionante para el gobierno irlandés.[170]

2.11 Canadá

En contraste con su vecino del sur, Canadá ha venido respondiendo a las características de una verdadera "economía mixta" con una notable presencia de empresas públicas tanto a nivel Federal como Provincial, abarcando desde compañías petrolíferas, aéreas, ferrocarriles, transportes por carretera y de construcción aeronáutica (de Havilland), hasta verdaderos holdings industriales como Canada *Development Corporation o Export Development Corporation*, pasando por supuesto, por el servicio de Correos y las telecomunicaciones.[171]

[170] Ibid, p. 108.
[171] Ibid, p. 110.

Cuando en 1983 se inicio la etapa de privatizaciones, el número de empresas públicas existentes sobrepasaba el millar: 539 "empresas públicas" (Crown Corporations), más unas 200 subsidiarias de éstas y 259 "empresas de propiedad pública" (sociedades anónimas de propiedad integralmente públicas), más 268 subsidiarias de éstas. Además, la Federación y las Provincias mantenían participaciones accionarias en 259 empresas (con 63 subsidiarias), ostentando el control en 64 de ellas.

Las tres operaciones más importantes han sido: 1) la venta de Teleglobe Canadá (monopolio de las telecomunicaciones con el exterior); 2) la venta de De Havilland Aircraft a la Boeing y 3) la venta del 47% de acciones que la Federación mantenía en el que unos años atrás era holdings público, Canadá Development Corporation (CDC).

A pesar de que la subida al poder del gobierno conservador de Mulroney en 1984, aceleró el programa de privatizaciones iniciado por los liberales, el volumen de empresas privatizadas ha sido relativamente poco importante: 13 empresas federales más 24 provinciales; sin que se pueda decir que entre ellas haya alguna de las más grandes empresas públicas canadienses.

El proceso de privatización se relanzó a partir de 1988, y la que será la operación más importante, está por completarse; la de la compañía aérea internacional Air Canada, que ocupa el quinto lugar entre las "crown corporations" del país. En resumen, aun cuando existen procesos de privatización en marcha para varias empresas públicas, además de la *Air Canada*, no puede decirse que hasta 1992 la reducción del sector público empresarial canadiense haya sido significativo.[172]

El caso de Columbia Británica, provincia de Canadá; también muestra los alcances de su programa de privatización.[173] Con la elección de un nuevo primer ministro, las ideas en Columbia Británica cambiaron y la

[172] Ibid, p. 111.
[173] Ted M. Ohashi. "Privatización: el ejemplo de Columbia Británica". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, p. 187.

privatización recibió pleno apoyo. En esta provincia se formó un comité de privatización el cual hizo un inventario de las empresas privatizables. Algunas generaban ingresos; otras no. Escogieron cinco empresas del inventario: tres de productos forestales, una de petróleo y gas, y una distribuidora de gas. Establecieron una nueva compañía tenedora, se transfirió la empresa a ella y la llamaron la *British Columbia Resource Investment Corporation* (BCRIC). A cambió de las empresas el gobierno recibió cierta cantidad de acciones comunes de la compañía.

Ohashi (1989) afirma que la compañía existe y opera en los mismos sectores, si bien es muy diferente a la compañía que se privatizó. Sus acciones están cotizadas en la bolsa de valores y es muy competitiva, propiedad casi en su totalidad de inversionistas privados. La diferencia básica es que ahora se toman las decisiones en la atmósfera competitiva del sector privado, no en el sector público.[174]

[174] Ibid, p. 190.

Capítulo III

La privatización en los países en desarrollo

La privatización de empresas públicas es una técnica que fue aplicada por países desarrollados, también realizada por países no desarrollados y en transición. Una vez realizada la descripción de países en desarrollo, con sus resultados y limitaciones. Una gran paradoja consiste en que el Estado -alguna vez considerado como la solución de las fallas del mercado y el estabilizador de los ciclos comerciales- está siendo ahora objeto de escudriñamiento porque se le considera la causa de todos los problemas que se suponía iba a resolver.[175]

Sin embargo, se exige ahora que el Estado cumpla con los fines para los que fue creado por el pueblo. Un Estado al servicio de toda la sociedad y no tan sólo al de un privilegiado grupo de la misma. El Estado como garante de un equilibrado reparto de sacrificios y de beneficios. No ya un Estado que se involucre en el proceso o la modernidad beneficiando a sus funcionarios. El Estado liberal sigue aún protegiendo y sirviendo a minorías cada vez más limitadas, con el sacrificio de minorías cada vez más grandes. De allí las protestas, el cuestionamiento de un Estado que no cumple con las funciones que le dieron origen.[176]

Para algunos, la tendencia mundial hacia la privatización de empresas públicas emprendidas por países desarrollados y cuyos resultados serían exitosos también en países en desarrollo, no es una idea completamente cierta. Sin embargo, dicha idea ha servido como una justificación a los movimientos de privatización de los países en desarrollo, no refleja en la mayoría de los casos la estricta realidad.[177] Por ejemplo, en los países

[175] Héctor E. Schamis. "Ideas universales y conflictos internos: la desintegración del compromiso histórico en la Gran Bretaña y en el Cono Sur". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 117.
[176] Leopoldo, Zea. "Modernización y Estado en Latinoamérica". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 173.
[177] Javier, Laynez. "Los programas de redimensionamiento del Estado: ¿un retorno al Estado mínimo". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, 127.

latinoamericanos y en el caso de México, la privatización aparece como una de las medidas tendientes a superar un problema concretamente identificado: el endeudamiento externo. La privatización aparece como una exigencia o condición previa a toda negociación, así como al otorgamiento de nuevos créditos.

Para iniciar este capítulo, se realiza una descripción panorámica para determinar sus alcances. Una visión general de la privatización en países de América Latina -Chile, Brasil, Argentina, México y Venezuela- en Asia -Turquía, Filipinas, Pakistán e India- algunos países de África, así como países del ex bloque socialista, para conocer los alcances del proceso. Posteriormente, se presentan algunas experiencias relevantes en privatización. [178]

3.1 Privatización en países de América Latina

El mundo en vías de desarrollo ha alcanzado un evidente progreso debido a la privatización y ha encontrado además los medios para aliviar las preocupaciones políticas que inevitablemente acompañan la reducción del papel del Estado en la economía. Existe inquietud del sector sindical en cuanto a que la privatización implique menos empleos y la población también tiene sus dudas al respecto. Para Cowan (1989) aunque el proceso de privatización es lento y frustrante, es indudable que en muchos países el sector privado puede remplazar a las empresas públicas ineficientes y deficitarias por plantas industriales más modernas para responder a las necesidades del consumidor y mitiguen las presiones económicas del gobierno.[179]

[178] Marcela, Torres y Edgar, Ortiz, et al. La privatización en los países en vías de desarrollo. Mimeo.; L. Gray Cowan. "Panorama general de la privatización"; Steve H. Hanke, (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, pp. 18-25; John, Waterbory,. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, India, México y Turquía"; y Ben Ross, Schneider. "La política de la privatización en Brasil y México" Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México, INAP, 1989, pp. 131-150.
[179] L. Gray, Cowan. "Panorama general de la privatización." Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 25.

En América Latina los procesos de privatización que más sobresalen son los de los países de Chile, Argentina, Brasil y México. En Chile, el gobierno militar de Pinochet siempre abogó por la privatización; hace más de dos décadas vendió la mayoría de las empresas estatales al sector privado y privatizó también el sistema de educación pública. Esto arrojó resultados positivos y negativos; muchas empresas quebraron y el gobierno tuvo que rescatarlas. Sin embargo, el experimento fortaleció al sector privado y llevó a establecer fondos de pensión al lado del fondo estatal existente.

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

En Brasil (1983) se vendieron 14 empresas estatales, se liquidaron 50, se fusionaron 3 y 4 fueron transferidas a los gobiernos locales y estatales. En 1985 se añade al planteamiento anterior la venta de acciones de grandes corporaciones nacionales, pero reteniendo el control de las mismas. Este es el caso de Petrobas, se vendieron 5 millones de acciones equivalentes al 20% del patrimonio. Finalmente, en marzo de 1988 se expidió el decreto en que se permite la participación del capital extranjero a las empresas eléctricas y de infraestructura básica.

En México, se privatizaron en el periodo de diciembre de 1982 a abril de 1991, 822 empresas públicas pequeñas con diferentes procesos de venta, liquidación, fusión y transferencia. También es representativo el caso de

Perú[180] y Colombia,[181] aunque en este capítulo no son analizados. Por último, Honduras, Belice y Jamaica,[182] han emprendido programas de privatización en la década de los ochenta. En el caso de Jamaica la privatización hotelera fue, desde el principio, la pieza central del programa, así como la venta o arrendamientos de los ingenios azucareros propiedad del Estado.[183] Aplicaron diversos programas de ventas de empresas estatales y arreglos de contratación en una amplia gama de sectores industriales y de servicio.

3.1.1 Chile

En América Latina es el primero en iniciar un proceso de privatización. Según Glade (1995) no lo hizo por motivos ideológicos, sino por la necesidad práctica de utilizar la privatización para reanimar la economía, tras el desastre de principios de los años setenta. Tenía además un objetivo a largo plazo: recompensar una economía que había llegado a considerarse como de escasos logros durante la expansión de la economía mundial de la posguerra y de bajo desempeño en comparación con las economías más vitales de otros partes de Latinoamérica.[184]

[180] William P. Glade. "Privatización y desestatización de empresas públicas: observaciones basadas en el caso peruano". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985; Felipe Ortiz de Zeballos. "El caso de Perú: perspectiva de un participante". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

[181] Diego, Younes Moreno. "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración. Reflexiones sobre el caso colombiano". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

[182] Peter J. Kennedy Jr. "Reducción del Estado: la experiencia jamaicana". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

[183] Alfredo, Vargas. "Proceso de privatización en la Subregión: México, Centroamérica y el Caribe". Gestión y Estrategia. México, UAM, No. 1, julio-diciembre 1991, p. 6.

[184] William, Glade (editor). Op. cit. p. 25. "La cuestión interesante es, pues, por qué Chile abrazó finalmente la privatización cuando la tradición política del país había sido tan diferente durante decenios. (…) El caso chileno es interesante también por otras razones. Por ser el primero de los experimentos privatizadores -exceptuando algunos episodios aislados previos, como la privatización de enorme éxito del transporte urbano de Buenos Aires durante el decenio de 1960- la experiencia chilena fue la única que no estuvo impulsada por la deuda externa".

Debido a los desequilibrios macroindustriales del capitalismo en la década de los treinta, los mercados del exterior no pudieron proveer muchos de los bienes intermedios y de capital que la economía y el proceso de industrialización chileno necesitaban. Por ello, el Estado se vio obligado a intervenir en la esfera económica y a coordinar el suministro de productos que escaseaban.

Como consecuencia de lo anterior, fue la creación de una red significativa de empresas públicas que se desarrollaron por varios años y se duplicaron en el gobierno socialista de Salvador Allende. A partir de la década de los setenta, dichas entidades se vieron expuestas a críticas y ataques ante la inconformidad y descontento cada vez mayor con la organización de la economía, por el hecho de que la política de intervención reflejaba un cúmulo de detallados y complicados controles, "(…) tales como la reglamentación cuantitativa de las importaciones, múltiples tipos de cambios, control de créditos, reducciones impositivas discriminatorias, entre otros, sin una visión clara de los objetivos que se perseguían con estos instrumentos o de algún intento de evaluar su eficiencia con relación a dichos objetivos".[185]

El Estado fue hasta 1970 elemento clave en la economía, sin embargo, ante la inconformidad mencionada y los síntomas de recesión, se dio el Golpe de Estado que derrocó al entonces Presidente Salvador Allende y propició la llegada al poder del general Augusto Pinochet, quien con su equipo de militares neoliberales implementaron un programa radical de transformación económica. Un viraje drástico de la política económica se produjo en 1973. En ese entonces, la meta era sentar las bases de una economía de mercado libre caracterizada por la supresión de reglamentos y la liberalización en la mayoría de los mercados, la apertura de la economía a la competencia y la inversión extranjera, reformas sociales que afec-

[185] Jorge, Marshall. "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En la antología editada por H Boneo Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 149.

tarían a pensiones, sindicatos, atención médica, educación y capacitación laboral, y el equilibrio macroeconómico. La privatización se consideraba como parte integral de este paquete de políticas en el sentido de que impondría la disciplina del mercado a nivel macroeconómico, de suerte que propiciase un mejor uso de los recursos e incentivar a las firmas para que se volvieran más innovadoras.[186]

El diagnóstico neoliberal aducía al intervencionismo estatal los problemas económicos chilenos que se reflejaban en el crecimiento lento, la inflación continua y la crisis crónica de la balanza de pagos. Por consiguiente, el objetivo final del programa surgido del diagnóstico, fue el de reducir al mínimo el papel del Estado en la economía. En ese sentido, se impulsó al libre mercado y a la privatización, siendo Chile, de hecho el país pionero dentro de los subdesarrollados en implementar las políticas neoliberales.

De esta manera, en 1973 que comenzó el programa neoliberal, 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 privatización en la mayoría de ellas se hizo aceleradamente durante 8 años, ya que paso de 507 en 1973 a 24 en 1980 (véase cuadro No. 12).

Cuadro No. 12

Proceso de privatización en Chile

Concepto	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) y Vergara (1981).
Referencia. Marsall, Jorge. Op. cit. p. 156.

[186] José, Piñera. "El camino hacia la privatización en Chile". William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, pp. 49-50.

Al mismo tiempo, en un proceso que se extendió hasta 1978, el gobierno militar procedió a privatizar gran parte de las empresas industriales y bancos adquiridos legalmente por el gobierno de Allende, con la excepción de la minería y las telecomunicaciones. Para ello se buscaron fórmulas que atrajeran a los potenciales compradores y facilitaran el traspaso de las empresas. Así, gran parte de los bancos y empresas fueron completamente vendidos con base en créditos públicos a un bajo interés y sólo un 10 ó 20 por ciento al contado.[187]

La privatización en Chile se puede dividir en tres fases distintas: 1) 1974-1981; 2) 1982-1984; y 3) 1985-1989.[188] En la primera etapa -1974-1981- la mayoría de las compañías y corporaciones privadas que se pusieron bajo control gubernamental durante la administración de Allende -entre 250 y 350- retornaron a sus dueños originales debido a un programa de reprivatización masiva. Asimismo, CORPO vendió su participación en 156 compañías que había adquirido bajo la presidencia de Allende y liquidó otras 47, vendiéndose sus bienes y activos. Algunas de las subsidiarias que pertenecían a las compañías de CORPO también se desincorporaron, al igual que un considerable número de bienes raíces, tanto urbanas como rurales. Simultáneamente, CORPO inició la reorganización de su propia estructura y de sus operaciones, esta modernización contribuyó a restablecer la capacidad de administración de grandes paraestatales que habían quedado a su cargo.

En este periodo, las empresas se vendían con muchas facilidades, inclusive por debajo de su valor real, se pedía un pago inicial relativamente bajo y el resto 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 reducidas sus contribuciones y subsidios federales. No obstante, esta campaña privatizadora arrojo ganancias de alrededor de mil millones de dólares. Ochenta por ciento de

[187] Mario, Marcel. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 62.
[188] Ibid, pp. 50-53.

estos ingresos se realizaron entre 1974 y 1979. Las compañías en cuestión habían estado mal administradas antes de privatizarse, que muchas lograron incrementar la producción con apenas una pequeña parte de su personal anterior.[189]

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 económicas que se canalizaban al sector privado. Cabe mencionar que la privatización, en el área de agricultura, hizo que se regresara a sus antiguos dueños cerca del 30% de la superficie total de la tierra expropiada durante la Reforma Agraria (1964-1973). Mientras que en el área de vivienda, la privatización provocó el financiamiento de las mismas, cada vez más con capitales privados.

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

En 1980 se aprobó la privatización de pensiones en Chile. El plan tenía importantes implicaciones para fortalecer el mercado de capitales y avanzar hacia un capitalismo basado en los fondos de pensiones. La privatización de este sistema y otros cambios subsecuentes prepararon la escena

[189] Ibid, p. 50.

para una considerable expansión de los planes de participación accionario de los empleados del país. Con el tiempo, estos cambios permitieron que los fondos de pensiones administrados a nivel privado, colocaran sus capitales en las firmas privatizadas, entre las cuales se contaban las compañías de electricidad, la telefónica de servicio local, la de telecomunicaciones, la de nitratos y una firma farmacéutica.[190]

En la segunda etapa -1982-1984- la recesión chilena provocó una difundida crisis financiera y condujo a una involución parcial de la primera etapa privatizadora. Gran parte de los conglomerados nacionales que habían comprado las compañías privadas entre 1974 y 1979 operaban con un alto grado de infusión de fondos. En 1982 los préstamos internacionales a América Latina se agotaron a causa de la crisis de la deuda en México y Chile que sufrió una recesión. En esta etapa de privatización propiamente se saló, con un cierto fracaso.[191]

Después de madurado el proceso de privatización en su etapa inicial, no se obtuvieron los resultados esperados, ya que después de varios años de recuperación y crecimiento, el gobierno chileno enfrentaba una profunda crisis con recesión en 1982-1983, que se sentía y se palpaba en los indicadores económicos negativos; sólo el desempleo alcanzó una de sus mayores cifras, 32% de la población económicamente activa. Por lo tanto, los sueños neoliberales de alcanzar un desarrollo sin igual, se vieron opacados durante la década de los ochenta, años en que el gobierno tuvo que tomar conciencia y riendas de la situación.

Con la fuerte recesión, varios grupos empresariales se declararon en quiebra, que se originó sobre todo por la incapacidad de pagar fuertes deudas que habían contraído con sus acreedores externos. Por consiguiente, el

[190] Ibid, p. 51.
[191] Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993, p. 117.

Estado se vio en la necesidad de intervenir nuevamente en la economía: en 1981 intervino 2 bancos y 6 instituciones, en 1983 intervino en 7 bancos más y liquidó a 3, estas sociedades representaban aproximadamente la mitad del sistema bancario nacional chileno. Para 1984, el país seguía en la profunda recesión, la credibilidad del programa neoliberal se vio afectada, incluso existió la creencia de que la privatización había influido en la magnitud de la crisis.

En la tercera etapa -1985-1989- de la privatización chilena, el gobierno introdujo un programa para reprivatizar las compañías que se habían desplomado durante la crisis, recapitalizándolas y distribuyendo su propiedad entre una amplia gama de propietarios. Este nuevo programa fue otro importante paso hacia una propagación más general de la información económica y el fortalecimiento del mercado de capitales.[192]

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

Al principio, la campaña privatizadora de 1985 a 1988, en la cual participaron alrededor de cincuenta mil inversionistas, asumió tres formas diversas: 1) venta de acciones en paquetes pequeños a un gran número de inversionistas (Banco de Santiago y Banco de Chile); 2) venta de grandes paquetes a inversionistas solventes nacionales o extranjeros (Copec, Informa, CCU); y 3) una combinación de ambos (los fondos de pensiones Provida y Santa María). Entre 1987 y 1989 se añadió un cuarto elemento: la privatización de importantes compañías gubernamentales que nunca habían pertenecido al sector privado. Las ventas de acciones en paquetes pequeños recibieron el nombre de *capitalismo popular*.[193]

[192] José, Piñera. Op. cit. p. 52.
[193] Ibid, p. 52.

Otra clasificación sobre la privatización chilena la ofrece Marshall (1985) con tres tipos de privatización: total, parcial y simulada.[194] En la privatización total, fue la transferencia de 19 bancos al sector privado que se llevó a cabo durante el periodo 1974-1975. En 1977 había todavía 4 bancos en manos del gobierno y en 1980 sólo uno. En este tipo se incluye al sector industrial, en 1973 el Estado tenía participación en 229 empresas y había asumido la administración de otras 259. Después de la privatización del sistema bancario la transferencia de empresas se hizo sin pérdida de tiempo.

En la privatización parcial, se incluye la combinación de la propiedad del Estado con empresas o instituciones y la transferencia al sector privado de sus funciones. En el programa neoconservador aplicado en Chile, señala Marshall (1985), la privatización parcial explícita se concentró en los servicios sociales: salud, seguridad social y vivienda. Mientras que en la privatización simulada, corresponde a la imposición de criterios de evaluación vinculados al desempeño en el mercado de las empresas públicas. El nuevo gobierno militar impuso una estricta política de autofinanciamiento y redujo todo tipo de contribuciones o subsidios a empresas públicas. En los primeros años de la nueva administración, obtener ganancias era el objetivo central de las empresas públicas. Cuando se hubo eliminado el déficit en la mayor parte de las empresas, las directivas del gobierno apuntaron a conseguir utilidades en el corto plazo.

Glade (1995) señala que de las veintinueve empresas incluidas originalmente en el programa de privatización chileno para los años de 1985 a 1988, ocho se privatizaron en su totalidad y doce de manera parcial, mientras que el resto continúo el proceso. Con ello, la propiedad se ha diversificado en enorme medida: el número de individuos que poseen acciones ha aumentado 77% entre 1985 y 1988 de 26.604 a 47.167.[195]

[194] Jorge, Marshall. Op. cit. pp. 154-163.
[195] William, Glade. "Otras observaciones sobre Chile". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 60. Una crítica de Glade es la falta de transparencia en la privatización chilena.

Sin embargo, otro punto de vista critica a la privatización. La más onerosa de las privatizaciones ha sido, la concesión de los yacimientos mineros, la mayor riqueza natural no renovable del país, cuyas ganancias e impuestos constituían uno de los principales ingresos del Estado. Se privatizaron a bajísimo precio y el 63% de las reservas de cobre fue entregado a Exxon y otras empresas. El Estado se reservó sólo el 37% de la producción de yacimientos antiguos, lo que aún constituye una importante fuente de ingresos. Durante más de 35 años dichas empresas no han pagado impuestos, declarando que trabajan en pérdidas, lo que ha sido aceptado por todos los gobiernos, incluidos los democráticos.[196]

Otro problema de la privatización chilena, aunque se destaca la participación de trabajadores y empleados públicos en la propiedad de las empresas privatizadas, existe un proceso de concentración. Este proceso es grave ya que es posible apreciar una concentración de acciones en los directivos de las empresas, un importante y creciente número de personas vinculadas al actual régimen (militares en retiro, ex-ministros, miembros del equipo económico o ex-ejecutivos estatales), así como de extranjeros. La privatización en lugar de atenuar el conflicto sobre la propiedad -uno de los factores críticos en la inestabilidad económica chilena- lo ha agudizado.[197]

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 el plebiscito que habría permitido la continui-

[196] Jorge, Vergara Estévez. "El mito de la privatización en Chile". Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago de Chile, volumen 4, número 12, 2005, p. 3. "Las privatizaciones han sido en Chile un instrumento fundamental del cambio de poder desde el golpe de Estado de 1973; y desde 1990, han sido una de las principales bases de una democracia neoliberal. En ella se han establecido la primacía del mercado y de los sectores sociales y políticos que lo representan, y se han debilitado tanto el Estado y la política, como la sociedad civil. Es decir, en Chile se ha producido una privatización del poder económico, político, educacional y comunicacional en una pequeña elite de poder empresarial, político y militar, asociada a las trasnacionales que crecientemente controlan la economía nacional. Estas son las verdaderas razones por las cuales se presenta a Chile como un modelo de modernización para América Latina" (p. 4).
[197] Mario, Marcel. Op. cit. p. 65.

dad 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".[198]

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

3.1.2. 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. En un contexto de política populista marcada por el régimen militar, en el periodo 1962-1980 creció considerablemente el sector de empresas estatales; 28 de las 30 mayores empresas eran públicas en 1980.[199]

Las empresas productivas estatales que principalmente producían acero, energía eléctrica, productos petroquímicos, minería y petróleo, por 20 años registraron tasas de crecimiento general de la economía, "(...) entre 1968 y 1974 la formación bruta de capital fijo creció a una tasa promedio anual de 7.9 por ciento, mientras que el PNB creció a una tasa de 7.8 por ciento".[200]

[198] Ibid, p. 63.
[199] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 112.
[200] Sergio, Henrique Abranches. "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 115.

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 integrarse 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 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 (FMI), la privatización se concibió bajo el gobierno militarista, como parte de una estrategia para controlar los nuevos mercados. 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 superflujo, la superposición y la fragmentación",[201] de tal modo, que para 1979 el gobierno creó de forma especial la Secretaría de Control de las Empresas Estatales para ajustar y vigilar el presupuesto de gastos de dichas entidades.

Se efectuaron dos decretos constitucionales en favor de la privatización: uno orientado a implantar un proceso de reversión de la propiedad pública y otro cuyo propósito fue impedir el crecimiento del sector paraestatal. El primero, con número 83.740, del 18 de julio de 1979, que instituyó el Programa Nacional de Desburocratización, fortalecía la creación de la libre empresa y contenía la creación de nuevas empresas estatales, aludiendo al propósito gubernamental de promover la privatización de aquellas empresas que no justificaran la intervención del Estado. El segundo decreto con número 86.215, del 15 de julio de 1981, emitido por el Presidente Figueiredo, fijo normas para la transferencia, transformación y liquidación de empresas controladas por el gobierno federal.[202]

[201] Ibíd. 123.
[202] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit. pp. 383-384.

En Brasil, la privatización se ha mencionado como un objetivo explícito de la política pública desde mediados de 1979, por lo menos, cuando el gobierno promulgó una ley al respecto y fundó el Programa Nacional para la Racionalización del Sector Público. En 1981, una nueva legislación estableció las reglas para transferir las empresas públicas al sector privado, mediante el Programa Nacional de Desburocratización. Se creó una comisión tripartita especial, integrada por funcionarios de los ministerios de Planificación, Hacienda y Racionalización del Sector Público, con el fin de administrar el proceso de privatización.[203] Cabe señalar que los inversionistas extranjeros quedaban excluidos, por ley, del proceso privatizador.

En 1981 se elaboró el Programa Nacional de Desestatización, que establecía los criterios de privatización y sus modalidades. Los criterios determinaban la selección de las empresas estatales viables para privatizarse, indicando también, las que no deberían desincorporarse, tales como las ligadas a la seguridad nacional, a la infraestructura económica-social, al régimen de monopolio estatal, los productores de insumos estratégicos y aquéllas responsables de coadyuvar en 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 algunas a los gobiernos estatales y municipales.[204]

Bajo este esquema, se incluyeron primeramente 43 empresas en la lista de privatización. En octubre de 1981, la nómina se alteró retirando a tres de ellas (Federal de Seguros, Ecex y Urucum Mineracáo) y agregando a cinco nuevas empresas (Inmobiliaria Santa Cecilia, SOTECNA, Nitriflex, Fosfétil y Compahnía Brasileira de Dragagem-CBD). Después de tres años de trabajo, el gobierno Figueiredo redujo el número de empresas

[203] Rogelio, L.F. Werneck. "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil". William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 123.
[204] Marcela, Torres, et al. "La privatización en los países en vías de desarrollo". México, Ms. p. 7.

eliminadas, de 530 en 1981 a 420 en 1984, de las 110 empresas eliminadas, los funcionarios vendieron 17 (incluyendo una editorial, una compañía fabricante de papel, una procesadora de aceite de palma y el equipo de varias empresas), incorporaron a 16 en las entidades gubernamentales normales, liquidaron nueve y fusionaron, reclasificaron o transfirieron (es decir al gobierno local) las 68 restantes.[205]

Las medidas se concretaron en 1982 en la creación de una Comisión Especial de Desestatalización, encabezada por el economista Paulo Niccoli, que elaboró un plan para liquidar 48 empresas estatales y privatizar otras 40 -industrias del papel, químicas, acero, electrónica y hoteles- no obstante, sólo una mínima parte del plan pudo realizarse, debido principalmente a la grave crisis económica del país.[206] Este periodo de privatización se vio retrasado por la oposición que algunos militares nacionalistas y otros importantes grupos. No obstante, se les aplacó, siendo víctimas de la represión policíaca, de la censura y de la exclusión socioeconómica.[207] Las empresas públicas pertenecían a jurisdicciones burocráticas estatales poderosas y sus empleados se oponían a la privatización. En otros casos la crisis económica impidió la privatización: los grupos privados no estaban en condiciones de inmovilizar grandes sumas de dinero y el Estado no deseaba regalar sus empresas públicas. Cerca de 30 empresas fueron "desestatizadas", 10 estaban siendo cerradas y a 2 se les prohibió explícitamente competir con empresas privadas.[208]

[205] Ben Ross, Schnieder. "La política de privatización en Brasil y en México". Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México, INAP, 1989, p. 143.
[206] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 112.
[207] Ethan B. Kapstein. "Brasil: continuación de la dominación del Estado". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 143. "Sin embargo, el gobierno militar pudo transferir el control de algunas entidades que habían caído en manos del Estado. La empresa textil Dona Isabel, la editorial José Olympio y la compañía papelera, que antes habían estado en manos del sector privado, regresaron a él.
[208] Sergio, Henrique Abranches. Op. cit. p. 138.

En marzo de 1985, el gobierno civil llegó al poder con José Sarney a la cabeza, quien seguiría con el proceso de privatización. La deuda externa para ese año ascendía a 100,000 millones de dólares, agobiaba al país y a las empresas estatales que aún representaban el 60% del producto económico de la nación, por ello se creó el Consejo Interministerial de Privatización y se realizó una nueva lista que contemplaba la privatización de otras 77 empresas.

En noviembre de 1985, ocho meses después del final del gobierno militar, una nueva ley cambió los procedimientos al respecto, con la formación de un Consejo Interministerial de Privatización, que estaba encabezado por el ministro de planificación e integrado por los ministros de hacienda, racionalización del sector público, industria y comercio, así como por los ministros responsables de las empresas designadas para la privatización.[209] A finales de 1986, los procedimientos volvieron a modificarse para dar mayor poder ejecutivo al consejo.

Pese a los intentos de construir el marco legal y administrativo para la venta de activos del sector público, los resultados reales del proceso de privatización del periodo 1980 a 1986 fueron extremadamente modestos. El producto de las ventas totalizó, aproximadamente 190 millones de dólares. Esta cifra no llega al 0.6% del valor neto total que tenían las empresas públicas federales en diciembre de 1985. Además equivale a alrededor del 1.5% del valor mercantil de las empresas públicas federales que cotizaban en la bolsa de valores de ese entonces.[210] Ver cuadro No. 13.

[209] Rogelio L.F. Werneck. Op. cit. p. 123.
[210] Ibid, pp. 126-127.

Cuadro No. 13

Programa de privatización brasileño

Empresa	Ministerio o grupo de empresas públicas	Industria	Fecha de privatización	Forma de venta	Valor de la operación (miles de dólares)
Cia. Brasileira de Cimento Pórtland Peras e Estrada de Ferro Peras-Pirapora e Cibrape (a)	Ministerio de Hacienda	Cemento	20/05/1980	Licitación competitiva	15,879.4
Cia. Quimica do Reconcavo (CQR)	PETROBAS	Química	24/11/1981	Venta directa	5,061.0
Cia. America Fabril (b)		Textiles	31/11/1981	Licitación competitiva	28,756.0
Riocell	Banco do Brasil	Pulpa de papel	10/03/1982	Venta directa	77,542.2
Metodo-Organizacao e Planejamento de Sistemas Empresariais Ltda.	Caixa Económica Federal	Consultoría	1/06/1982	Venta directa	11.6
Cia. De Tecidos Dona Isabel (b)		Textiles	Julio 1982	Licitación competitiva	16,897.6
Industria Brasileira de Papel	Miniserio de Hacienda	Papel	27/08/1982	Licitación competitiva	3,245.3
Cia. Pernambucana de Borracha	PETROBAS	Hule sintético	28/12/1982	Venta directa	24,771.6
Oleos de Palma Agroindusrial (OPALMA)	SIDERBRAS	Aceites vegetales	25/03/1983	Licitación competitiva	3,055.5
Cia. Federal de Seguros	Ministerio de Seguridad Social	Seguros	20/04/1983	Licitación competitiva	7,107.3
Nitriflex-Industria e Comercio	PETROBRAS	Química	27/04/1983	Licitación competitiva	5,871.8

Continúa

Empresa	Ministerio o grupo de empresas públicas	Industria	Fecha de privatización	Forma de venta	Valor de la operación (miles de dólares)
Livraria Jose Olympio Editora, Encine e Didacta	Livraria Jose Olympio Editora, Encine e Didacta	Editorial	16/04/1984	Subasta	218.2
Cia. Melhoramentos de Blumenau (Grande Hotel)	Ministerio de Hacienda	Hotelera	09/06/1986	Licitación competitiva	420.2

Finaliza

Fuente: Rogelio L.F. Werneck. "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 124.

En 1987, se transfirieron otras cuatro empresas al sector privado y los bienes de por los menos una más, que se cerró, se vendieron a una firma privada. El cuadro No. 14 ofrece una lista de cuatro empresas implicada en las operaciones privatizadoras concluidas en el año de 1987. Las ganancias de estas ventas adicionales alcanzaron los 27 millones de dólares. El producto total durante el periodo de 1980 a 1987 fue, en consecuencia, menor a 220 millones de dólares.

Cuadro No. 14

Programa de privatización brasileño en 1987

Empresa	Empresas públicas	Industria	Fecha de privatización	Forma de venta	Valor de la operación (miles de dólares)
Cia. Nacional de Tecidos Nova América S.A.	BNDES	Textiles	09/06/1987	Subasta	15,855.7
Máquinas Piratininga do Nordeste S.A.	BNDES	Bienes de capital	23/07/1987	Licitación competitiva	1,363.2
Máquinas Piratininga	BNDES	Bienes de capital	15/09/1987	Licitación competitiva	106.6
Ferritas Magnéticas S.A. (FERMAG)	CVRD (a)	Aleaciones magnéticas	26/11/1987	Licitación competitiva	n.d.

Fuente: Rogelio L.F. Werneck. "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 124.

Para Werneck (1995) el producto de la privatización fue a menudo menor que los costos de reestructuración desembolsados por BNDES. El tesoro y el Banco do Brasil absorbieron otras firmas en dificultades financieras. De hecho, lo que ha tenido lugar hasta ahora en Brasil es un proceso de "reprivatización", algo muy diferente de la transferencia al sector privado de empresas bien arraigadas en el sector público.[211]

En junio de 1987, el presidente Sarney se comprometió a desregular aún más a la economía de Brasil, permitiendo la conversión del 20 % o más de la deuda comercial en inversión extranjera en el activo. No obstante, en

[211] Ibid, p. 129.

opinión del estudioso Ben Ross, la posición ante la privatización del Presidente era débil, siendo que la verdadera fuerza privatizadora provenía de funcionarios progresistas y liberales de mandos medios que pretendían racionalizar al Estado de desarrollo.

Posteriormente, a finales de marzo de 1988, el presidente Sarney envió una propuesta legislativa al Congreso, en la cual se fijaba el fundamento legal para una significativa intensificación de la política privatizadora brasileña, como parte de un intento más general por responder a las alarmantes tendencias del déficit del sector público. En los meses previos se había criticado al gobierno por su aparente falta de compromiso con la idea de la privatización.[212]

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

De igual forma, para mediados de 1989, en que el Congreso voto por un quinto año de gobierno de Sarney, la privatización volvió a ocupar uno de los primeros lugares en la agenda política. En agosto de ese año, se decretó la creación de un nuevo Consejo Federal de Privatización en sustitución del recientemente creado y se dio a conocer una lista de 70 empresas (ampliada a 100 en octubre) por privatizar. De manera resumida, el proceso de privatización brasileño había logrado que en 1981, de 415

[212] Ibid, p. 134.

empresas públicas se redujeron a 230 en 1989. A partir de 1981, se inició una tendencia hacia una privatización creciente de la economía, mediante la venta o la eliminación de múltiples empresas relacionadas con las actividades empresariales productivas.[213]

Durante el gobierno de Sarney el motivo principal de la privatización provenía de funcionarios de mandos medios que pretendían racionalizar al Estado de desarrollo. Sarney no tenía ningún compromiso político con la privatización, pero pareció estar dispuesto a avalar la privatización cuando los funcionarios podían convencerlo de que la crisis financiera era más presionante que su agenda política. El sector privado tenía poca influencia. Los empresarios declaraban su a poyo a la privatización públicamente, pero en privado, las empresas que dependían de ciertas empresas estatales habían hecho gestiones para bloquear su venta.[214]

Posterior a Sarney, el corto período de Fernando Collor de Mello, se empeño en continuar con el proceso de privatización. En 1991, una importante privatización fue la de la estatal Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que presentaba problemas financieros y una deuda de 800 millones de dólares; esta empresa tenía un contingente de 8,300 funcionarios, un patrimonio de mil millones de dólares y ventas anuales de 500 millones de dólares. Finalmente, a pesar de algunos retrasos y pocos resultados satisfactorios, Brasil a través de sus ex-presidentes (Figueiredo, Sarney y Collo 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.

El programa de privatización de Brasil tuvo algunos elementos en común con los de otros países, así como varias características peculiares.[215] El movimiento de privatización refleja en Brasil una preocupación pública cre-

[213] Gileno Fernandes Marcellno. "El papel y el tamaño de Brasil". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991, p. 154.
[214] Ben Ross, Schnieder. Op. cit. p. 144.
[215] Ethan B. Kapstein. Op. cit. p. 131.

ciente por la profanidad y extensión de la influencia gubernamental sobre la economía. Al mismo tiempo, el programa de Brasil es poco ambicioso en comparación con otros países como fueron los de Europa occidental y en otros países latinoamericanos, como Chile y México. Es importante observar que la privatización ha seguido en Brasil un solo camino: el gobierno ha restringido sus ventas a compañías que estaban en manos del sector privado; las compañías privadas tradicionales no han sido listadas para la privatización. Sin embargo, es muy importante la extensión del apoyo político para la privatización. En todos los niveles del gobierno -local, estatal y federal- muchos funcionarios han seguido considerando la empresa pública como una fuente de patronazgo.

Para Glade (1995), el caso de Brasil es distinto de los otros estudiados. Más que en Chile, pero menos que en Argentina, México, la República Dominicana y Trinidad Tobago, el programa de privatización de Brasil se ve impulsado por la deuda. Aún así, en considerable medida resulta bastante menos controvertido que el desarrollado en cualquiera de las otras arenas nacionales, excepto Chile.[216]

Por su parte, para Ruiz (1988) la privatización brasileña fue por decreto y se confirmó una vez más que el voluntarismo político parece tener una influencia sumamente limitada en la reducción de los aparatos productivos estatales, ya sea por la vía de la redimensión o por la vía de la privatización. Otras evidencias empíricas recientes ya han demostrado que las expresiones de voluntad política orientada a fortalecer los mecanismos mercantiles y a impedir el crecimiento de los aparatos públicos productivos han dado resultados contradictorios.[217]

En suma, Brasil ha discutido la privatización de las empresas públicas durante muchos años. Hay pocos indicios de que las empresas públicas tradicionales sean transferidas o privatizadas.[218] En virtud de que relati-

[216] William, Glade (editor). Op. cit. p. 37.
[217] Jorge, Ruiz Dueñas. Op. cit. pp. 385-386.
[218] Ethan B. Kapstein. Op. cit. p. 156.

vamente pocas compañías del sector público son atractivas para el sector privado y de que sigue habiendo una hostilidad política sustancial hacia el proceso de privatización, es improbable que la política en esta materia sea algo más que una nota a pie de página para la economía nacional en el futuro previsible.

3.1.3 Argentina

A partir de los años treinta se puso en Argentina un modelo económico que contenía políticas intervencionistas y de apoyo estatal al desarrollo de la industria, el cual se fortaleció con el ascenso al poder de Juan Domingo Perón en 1943. El gobierno peronista nacionalizó en su totalidad varias industrias, entre las que figuran las de transportes, comunicaciones y energéticos; asimismo, desarrolló una amplia gama de empresas públicas, que mantuvieron el nivel de empleo deseado a costa de grandes pérdidas; por mencionar un ejemplo, para 1959 el sistema de transporte estatal perdía 40 millones de dólares al año. Estas políticas intervencionistas dieron por resultado un sector público altamente deficitario con una industria ineficiente no competitiva en el ámbito internacional y, competitiva por otro, un fortalecimiento de las organizaciones corporativas, en especial las de la clase trabajadora.

Bajo este contexto, Argentina iniciaba la década de los setenta enfrentando una grave crisis económica que se reflejaba en: la hiperinflación, la polarización de la distribución del ingreso, la anarquía administrativa estatal y, sobre todo, el peso de la deuda externa. Ante esta situación, el Estado interventor en la economía, fue criticado por su gran tamaño y señalado como culpable de todos los males que aquejaban al país. Para atacar ese problema se estableció la necesidad de implementar un nuevo modelo de organización social de transacciones en un mercado idealmente libre, es decir, sin restricciones impuestas por el Estado, ni distorsiones ocasionadas por las organizaciones corporativas. Se generalizó entonces "(...) la idea de un Estado chico, gobernable y adecuado al ejercicio del poder en consonancia con los intereses y valores de un grupo social reducido pero

poderoso (...) muy poco dispuesto a hacer concesiones a los tradicionales beneficiarios de las políticas populistas y desarrollistas".[219]

Las fuerzas armadas que para entonces ostentaban el poder, buscaron establecer una alianza con los tecnócratas neoliberales, siendo el principal móvil que los militares carecían de discurso político y sensibilidad hacia la sociedad civil, en un momento de cambio y coyuntura en las estructuras del sistema económico, que hacían necesario -por cuestiones de seguridad nacional- una comunicación directa con la sociedad y una toma de conciencia renovada por parte de los diseñadores de las políticas económicas.

Los comandantes en jefe de las tres fuerzas militares se reunieron a fines de 1975 y principios de 1976, para elegir al futuro Ministro de Economía. Designaron a Martínez de Hoz (1976-1981), a quien veían con gran capacidad para exponer soluciones inmediatas al gran desorden de la economía y las finanzas. Así el nuevo Ministro rápidamente se convirtió en figura central del gobierno y junto con su equipo, aplicó las políticas de tinte neoliberal. De este modo, las acciones tendientes hacia la reducción del Estado se enmarcaron bajo tres supuestos: 1) que respondía a los consejos dados por los organismos financieros internacionales; 2) que buscaban la eficiencia en el desempeño de las empresas; y 3) por una situación preocupante de la gobernabilidad de la sociedad argentina.

En abril de 1976, Martínez de Hoz implementó un programa de reordenamiento económico que, aunque no monetarista, sí era severo, destinado a introducir disciplina en el funcionamiento de la economía y reducir la tasa inflacionaria. Sin embargo, el programa argentino no tenía la sistematización del caso chileno. Así, hubo ciertos militares que al ver afectados sus intereses se opusieron al programa neoliberal, enfatizando que mediante el programa se iba a debilitar la capacidad industrial del país

[219] Andrés, Fontana. "Fuerzas armadas e ideología neoconservadora: el redimensionamiento del Estado en Argentina (1976-1981)". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985, p. 95.

y que en realidad tenía como fin la liquidación de empresas del Estado y no su privatización. Por lo tanto, no fue posible neutralizar la oposición militar y consecuentemente "(...) los miembros del equipo neoconservador no tuvieron más remedio que ajustarse a las reglas del juego fijadas por la corporación militar y a la peculiar situación que creó la presencia de ésta en el interior del aparato administrativo del Estado".[220]

Al respecto, Fontana (1985) señala que las dificultades creadas por la escasa afinidad ideológica entre segmentos de la corporación militar y el equipo neoconservador, sugieren que el éxito de un programa de privatización depende en buena medida del grado en que se encuentren comprometidos con el mismo, no sólo son los responsables de implementarlos, sino también aquellos que ejercen el poder político.[221] A pesar de los esfuerzos del gobierno de Raúl Alfonsín, durante su gestión se efectuaron pocas transferencias reales al sector privado. La falta de acción gubernamental se debió, a su vez, a problemas legales, políticos y laborales, mientras que la inacción del servicio privado fue consecuencia de factores económicos, en especial del estancamiento exacerbado por la deuda externa. [222]

La primera medida que tomó el partido Radical con respecto a la privatización, después de que asumió el poder en diciembre de 1983, fue la formación de la Comisión 414 para administrar las tentativas de privatización del gobierno. La comisión se componía de representantes de los bancos y ministerios gubernamentales. En la primera etapa de la privatización sólo afectó a las compañías que se habían convertido en empresas públicas cuando el Estado las rescató de la bancarrota.

No obstante, el progreso de la privatización se rezagó con respecto a los objetivos del gobierno, lo que llevó a crear el Ministerio para el Fomento del Desarrollo, el 24 de julio de 1985, bajo la dirección de Manuel Tanoira, hombre de negocios del sector privado que no pertenecía al Partido

[220] Ibíd, pp. 107-108.
[221] Ibid, p. 109.
[222] Javier A. González Fraga. "La privatización argentina en retrospectiva". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 145.

Radical. La falta de apoyo de otras áreas del gobierno obligó a Tanoira a renunciar en enero de 1986.[223]

Hacia finales de 1986, nació otra organización que tenía cierta responsabilidad sobre el área de la privatización, el Directorio de Empresas Públicas (DEP), bajo la jurisdicción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. El DEP no mencionaba la privatización en términos específicos, pero hablaba de incorporar capital privado a la prestación de servicios públicos, un papel antes reservado a las compañías estatales. Se intentó activar la estrategia de "privatización del crecimiento", pero también resultó infructuoso.

En febrero de 1987, se suprimió el Ministerio para el Fomento del Desarrollo y el verdadero centro para la toma de decisiones se trasladó al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que compartió esas facultades con el DEP y el Ministerio de Economía. Señala González (1995) que desafortunadamente las tres siempre estaban en conflicto. Para resolver el conflicto, se transfirieron nuevas responsabilidades al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, creando las condiciones adecuadas para el proceso de privatización.[224] Para 1988 las decisiones con respecto a las empresas públicas y la privatización las tomaban conjuntamente el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el DEP, los cuales trabajaban en armonía.

Cabe señalar que todas las compañías transferidas al sector privado desde 1983, como las que fueron desincorporadas bajo el gobierno militar de 1976 a 1982, habían sido privadas; el Estado las había tomado bajo su control cuando se volvieron insolventes. Las compañías que se devolvieron al sector privado después de 1982, fueron aquellas en las que otras instituciones de crédito gubernamentales habían adquirido una participación, más

[223] Ibid, p. 149.
[224] Ibid, p. 150. Señala este autor que en el caso argentino, si ha de aprenderse alguna lección de las experiencias de los últimos años con respecto a la privatización, es que quien dirige el proceso debe llevarlo a la práctica: en el caso Siam, el contralor y liquidador, y en el caso de la compañía de aviación Austral Líneas Aéreas, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

o menos bajo las mismas circunstancias. Así, es más adecuado hablar de ellas como un proceso de reprivatización.

Cuadro No. 15
Proceso de reprivatización argentino

Compañía	Fecha	No. de ofertas	Comprador	Precio (miles de dólares)
Siam (Servicios Asistencial)	dic. 1985	2	Sedimed	275
División SIAT (tuberías de acero)	feb. 1986	3	Comatter	12,360
Electromecánica	ago. 1986	2	Sade	2,866
Electrodoméstica	dic. 1986	1	Aurora	1,642
Lagos del Sur (Sol Jet)	abr. 1986	6	Centrex	715
Opalinas Hurlingahm	jun. 1986	2	Ind.Vidrio Plano	1,077
Austral Líneas Aéreas S.A.	dic. 1987	2	Cielos del Sur	12,800

Fuente: Javier A. González Fraga. "La privatización argentina en retrospectiva". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 152.

Con excepción de Servicios Asistenciales de Siam y Lagos del Sur que se pagaron en efectivo, las transacciones implicaron, en promedio, un pago inicial del 20% y doce cuotas bianuales para cubrir el saldo. Hasta 1988, los ingresos procedentes de estas reprivatizaciones totalizaban menos de 32 millones de dólares, la cual era una cifra menor de acuerdo al tamaño de la economía argentina. Aún más, la privatización sólo afectó a 4 de las 305 compañías en las que el Estado tenía un interés total o mayoritario.

En realidad, el proceso de privatización se sistematizó efectivamente cuando llegó a la Presidencia Raúl Alfonsín, de extracción civil. Para 1986, habían sido liquidadas 120 empresas y vendidas participaciones accionarias de 212 más; sin embargo, aun continuaban 168 casos de participación minoritaria del Estado, a través del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja

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

La privatización se dio en varios sectores y los resultados económicos y de servicios, hasta esa fecha eran alentadores. En Buenos Aires, por ejemplo, funcionan compañías privadas con autobuses modernos y eficientes, que ante la competencia, ofrecen un precio muy accesible al usuario; asimismo, la empresa industrial SIAM que produce maquinaria de distintos usos, cuando era estatal perdía millones de dólares al año, en cambio se privatizó, mejoró su producción, obtuvo ganancias e incluso elevo su plantilla de trabajadores. Alentado por los resultados de la privatización, el exsecretario del Fomento de Desarrollo de Argentina y asesor de Alfonsín, Manuel Tanoria, recomendó acelerar la reprivatización de la recién nacionalizada compañía aérea Austral y emprender la venta de Aerolíneas Argentinas, así como la de otras empresas.[225]

Una evaluación de la privatización en el periodo de Alfonsín, demuestra que la privatización se limita a la venta de compañías industriales o de servicios que habían sido privados en el pasado. Estas privatizaciones no fueron el resultado de una creación general del gobierno en la conveniencia de transferir bienes productivos al sector privado, ni tampoco surgieron de sus convicciones con respecto a las ventajas de la desregulación que ese proceso implica. Incluso, el sector privado nunca se interesó mucho en el proceso de privatización, ya que presentó pocas ofertas para las compañías en venta. El principal atractivo de las transacciones radicaba en el financiamiento. Hasta el 95% del monto privatizado podía pagarse en un periodo de seis años y el financiamiento estatal proveía 80% del total.[226]

[225] Manuel, Tanoira. "La privatización como política". Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, pp. 63-64.
[226] Javier A. González Fraga. Op. cit. p. 161.

Con el presidente de Argentina, Carlos Menem; la privatización continuó siendo prioridad en la política económica estatal, ya que cuando recibió el poder, la nación contaba todavía con varias empresas deficitarias. En este aspecto, se ofrecen por ley varias opciones para la privatización tales como: "licitación, concurso, remate público, venta de acciones en bolsas nacionales o contratación directa. En todos los casos las operaciones pueden ser de cesión parcial o total".[227]

Con Menem se aprobaron dos importantes reformas en los primeros meses de la nueva administración: la Ley de Emergencias Económica y la Ley de Reforma del Sector Público. Ambas amplían las facultades del poder ejecutivo en los intentos de acelerar el cambio, destacando la privatización. La Ley de Reforma del Sector Público es la piedra angular de la privatización y se le considera la obra maestra legal del ministro José Roberto Dormí.[228] Esta reforma declara a todas las entidades públicas en estado de emergencia durante un año, que podría extenderse a dos, y suspende las acciones legales contra el Estado por dos años. La Ley confiere facultades al presidente para modificar la condición legal de las entidades estatales y para fundar otras nuevas por medio de divisiones, fusiones, clausuras o transformaciones. Esta Ley autoriza al presidente, por medio del Ministerio de Obras Públicas, a completar el proceso de privatización sin aprobaciones ulteriores del Congreso.

Tanto los gobiernos de los presidentes Alfonsín como Menem han manifestado una voluntad política de efectuar privatizaciones, pero sin que hayan existido unos planes específicos al respecto plasmados en normas legales, a diferencia de países como México o Chile. En la década de los 80 las privatizaciones efectuadas afectaron tan solo a cuatro empresas públicas procedentes de antiguas empresas privadas en crisis, mientras que el número total de empresas públicas superaba las 300, si bien la mayoría de ellas de pequeña entidad.[229]

[227] Ricardo M. Domínguez. "De la hiperinflación al menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina". Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 50.
[228] Javier A. González Fraga. Op. cit. p. 176.
[229] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 114.

Las operaciones más importantes en este sentido las ha llevado a cabo el gobierno de Menem, que se inició en las privatizaciones vendiendo el 60% del capital de la compañía telefónica, ENTEL, que ha pasado a estar controlada por dos sociedades, una -Telefónica de Argentina- liderada por la Telefónica española, y otra -Telecom Argentina- liderada por France Telecom y la italiana STET. La operación se realizó ligada a una reducción de la deuda externa argentina. Adicionalmente a finales de 1990, la compañía española Iberia adquirió íntegramente Aerolíneas Argentinas y una parte importante del pago consistió en que Iberia se hiciese cargo de 20.000 millones de dólares nominales -un importe unas cinco veces inferior en precio efectivo- de deuda pública argentina.

A este ha seguido la venta en 1992 de la compañía eléctrica estatal Edenor a un consorcio liderado por la francesa EDF y la española Endesa -curiosamente ambas públicas- por un importe de 428 millones de dólares, de los cuales el 70% en forma de absorber también deuda pública exterior; y la venta de la otra compañía eléctrica Edusur a un grupo argentino. Las otras privatizaciones importantes en el bienio 1991-1992 han sido: una empresa de astilleros -adquirida por la francesa Brisard- una cadena de televisión, varias empresas petroquímicas, diversos pozos de petróleo y la compañía estatal de distribución de aguas, Obras Sanitarias de la Nación. [230]

A fines de 1993, el control de intereses en 57 empresas habían sido transferidas al sector privado y 27 empresas de servicios públicos también se transladaron a concesionarios particulares. Además, nueve acuerdos de joint venture han llegado a la conclusión de que los campos petroleros primarios previamente sean sometidos a un control de la ex compañía petrolera estatal y 86 acuerdos de concesión se otorgaron para la explotación de campos petroleros marginales. Los ingresos brutos del programa de privatización suman casi 9,1 billones de dólares y en efectivo 13 billones de dólares en títulos de deuda a su valor nominal.[231]

[230] Ibid, p. 115.
[231] Guillermo, Harteneck y Brian, McMahon. "Privatisation in Argentina". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 67.

Por último, es importante destacar de la experiencia argentina, que las limitaciones de la afinidad político-ideológica entre los dos grupos (el neoconservador y el militar) constituyen un obstáculo decisivo para la implementación exitosa en cualquier país, deberá existir un compromiso adquirido por parte de quienes integran el poder, tanto de quienes lo detentan, como de los responsables de implementar los lineamientos económicos.

Como puede verse, junto a la política del gobierno de Menem de llegar a la privatización de las empresas públicas más clásicas -ferrocarriles, metro, correo- destacan dos aspectos en el caso de Argentina: por una parte que las operaciones de privatización se han efectuado vendiendo las empresas a compañías extranjeras públicas -las españolas Telefónica, Iberia y Endesa, y las francesas EDF y GDF- y por otra, que en estas operaciones, una parte importante del pago acordado ha consistido en que la compradora extranjera asuma el pago de títulos de la deuda externa argentina.[232]

La privatización argentina es producto de las circunstancias, no de la adhesión a un plan o una postura ideológica. Aunque no se han ventilado plenamente las posturas ideológicas, la privatización ha suscitado opciones a favor y en contra. Incluso, no se ha basado en criterios de eficiencia, la calidad del servicio o la reasignación de recursos productivos, sino sobre todo en la necesidad fiscal y en la reducción de la deuda externa.[233]

De acuerdo con Glade (1995) ningún país ilustra con mayor claridad que Argentina, las deficiencias impuestas por la compleja telaraña de intereses que se tejen alrededor de la tradición intervencionista. La burocracia nacional incluidos administradores y directores de empresas públicas, que han descollado por su insensibilidad. Este grupo ha convertido las divisiones del cuerpo político y la debilidad de la sociedad civil en una inercia

[232] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 115.
[233] Javier A. González Fraga. Op. cit. pp. 179-180.

institucional que favorece el mantenimiento de las condiciones imperantes. A este sector se le ha sumado un heterogéneo conjunto de aliados, entre los que se cuentan las empresas proveedoras de las paraestatales.[234]

El énfasis en la política de privatización en Argentina parece identificar mecánicamente al sector privado con la eficiencia y la producción, aún incluso en condiciones de explotación monopólica de los recursos económicos.[235] En ese sentido, existe una preocupación fundamental: no sólo es determinante el proceso de privatización en sí mismo, sino el seguimiento y control del desenvolvimiento posterior de la empresa, especialmente si se trata de monopolios y cuando la privatización es total.

En suma, en Argentina como en otros países, la dificultad de transformar al público consumidor en una fuerza organizada a favor del interés general, ha permitido que grupos estructurados de intereses especiales se apropiaran del proceso político y se adjudicaran la victoria. La privatización en un contexto no competitivo aumenta la eficiencia, gracias a la administración privada de compañías monopólicas y beneficia a los propietarios de las mismas, pero no beneficia a la comunidad. De hecho, en el caso de la privatización de los ferrocarriles argentinos se mejoraron los márgenes de libertad de los operadores privados, en la existencia de un espacio considerable para la incidencia de estos actores que salieron favorecidos del proceso de reforma estatal y de la debilidad de su contraparte, los usuarios.[236]

[234] William, Glade (editor). Op. cit. p. 29. "El rotundo desinterés del que ha hecho gala el Ministerio de Obras y Servicios Públicos por las pautas de procedimiento establecidas, a la hora de administrar la privatización de Aerolíneas Argentinas y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), indica cuán onerosos pueden ser aún los criterios políticos para la vida económica en las riberas del Río de la Plata".

[235] Domínguez, Ricardo M. Op. cit. p. 55.

[236] Ruth, Fólder. "La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol X, No. 1, primer semestre de 2001, p. 179.3

3.1.4 Venezuela

Probablemente es el país en el que el proceso de privatizaciones ha sido más contiguo en el tiempo o etapa de las propias nacionalizaciones, ya que si bien una parte importante de las empresas estatales proceden del periodo iniciado en 1940 con la creación del holding "Corporación Venezolana de Fomento", hubo un segundo periodo de creación de empresas públicas a finales de los 60 y principios de los 70, paralelamente al boom del petróleo.[237] En este segundo periodo la política del gobierno socialdemócrata respondía al propósito de controlar directamente las fuentes de riquezas naturales del país, principalmente petróleo y minerales, hasta entonces en manos de compañías extranjeras, las cuales fueron expropiadas.

El punto de inflexión hacia una política distinta se produce con la presidencia de Herrera (1978-1884) en un contexto en que, por una parte, los subsidios necesarios al conjunto de las empresas públicas absorbían gran parte del presupuesto estatal, y por otra, éstas acumulaban la mayor parte de la deuda externa del país. A pesar de ello, no se produjeron cambios significativos hasta la toma de posesión del presidente Lusinchi, en 1984 con un programa económico dominado por la idea de la liberalización de la economía.

Cuadro No. 16

Privatizaciones y ventas importantes en Venezuela (1982-1987)

Empresa	Acción Emprendida	Fecha de la decisión inicial
COMERCIALIZACIÓN, PROCESAMIENTO Y ALMACENAMIENTO AGRÍCOLA		
Corpomercadero (Junta de comercialización)	Liquidada: sus funciones pasarán al sector público.	1984
Adagro (silos)	Privatiza: los silos se vendieron progresivamente a agricultores locales.	1984

Continúa

[237] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 113.

Empresa	Acción Emprendida	Fecha de la decisión inicial
Indulac (procesamiento de leche)	Se vendió la mayoría de las acciones gubernamentales a intereses de productores, aunque el gobierno retuvo un alto nivel de control.	1984
TRANSPORTE		
Instituto Municipal de Transporte Colectivo (servicio de autobuses de Caracas)	Liquidada: su función pasó a compañías de autobuses privadas de Caracas; la compañía del metro estatal, C.A. Metro de Caracas, empezó a ofrecer nuevas rutas conectadas con las líneas del metro.	1984
El Ministerio del Transporte proveía este servicio directamente	Se promulgó una ley para permitir el otorgamiento de concesiones para la construcción y operación de carreteras largas, no se ha otorgado ningún contrato hasta la fecha.	1983
SERVICIOS URBANOS		
Cementerio de Caracas	El cabildo anunció un plan para el otorgamiento de concesiones a solicitantes privados.	1987
IMAU-Caracas Maracaibo y más tarde Los Teques y otras ciudades (remoción de escombros)	Se otorgaron concesiones al sector privado.	1982
MINERÍA		
Fosforita de Táchira (fosfatos)	Se anunció una política para abrir el capital a los inversionistas privados, preferiblemente del estado de Táchira.	1986-1987

Continúa

Empresa	Acción Emprendida	Fecha de la decisión inicial
CONSORCIOS DE COMPAÑÍAS Y SUS FILIALES		
Corporación Venezolana de Fomento (un conglomerado con cerca de setenta subsidiarias)	Se inició la liquidación; algunas compañías afiliadas se transfirieron a los ministerios pertinentes; se puso a la venta la mayoría de las filiales pequeñas (incluidos hoteles, compañías cementeras e ingenios azucareros, como se detalla más adelante).	1984
Hoteles (10 hoteles, propiedad de Corpoturismo, la compañía tenedora; varios hoteles propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento)	Se anunció una política de ventas al sector privado; se inició un proceso de evaluaciones para establecer precios justos.	1987
Ingenios azucareros (11 compañías)	Se anunció un plan de venta de ingenios, con preferencia para los productores de azúcar locales.	1984
Minas de Carbón de Lobatera	Se vendió al sector privado una participación de 52%.	1984
Compañías cementeras (3)	Se anunció un plan de venta de compañías al sector privado.	1984
Compañías textiles (5)	Se anunció un plan de venta de compañías al sector privado.	1984

Finaliza

Fuente: Janet Nelly de Escobar. "Venezuela: la introducción del mercado". Raymon, Vernon (comp.) *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992, pp. 82-83.

La mayoría de las compañías experimentaron cambios importantes entre 1982 y 1987, aunque el tipo de cambio varía en cada compañía e industria. Aunque en realidad, pocas de las privatizaciones listadas en el cuadro No.

16, habían sido puestas en práctica en 1987.[238] Para 1987, era claro que el gobierno venezolano había iniciado una política nueva. Con la excepción del petróleo, el gas, la sal y el mineral de hierro, no quedó virtualmente ninguna área de las actividades de las empresas estatales en la que el gobierno mantuviera su monopolio. Al mismo tiempo, el gobierno continuó actuando como un gran inversionista industrial y mantuvo su participación global en la actividad económica. El sector privado, nacional y extranjero, estaba participando en proyectos promovidos por el gobierno o compitiendo con las empresas estatales.

Sin embargo, para Vergés (1993) más que un proceso de privatización debe hablarse en el caso de Venezuela de una reestructuración del sector público empresarial, ya que, si bien se ha liquidado la pionera "Corporación Venezolana de Fomento" y se han privatizado algunas empresas, ni ha sido lo dominante, ni ha ocurrido en una escala notable. La prueba es que el sector de empresas públicas no había perdido importancia relativa en la economía del país de 1978 a 1987.

En efecto, se privatizaron algunas empresas públicas y se anunciaron más privatizaciones durante el decenio, pero al mismo tiempo se incrementaron las actividades de otras empresas estatales. En total, no declinó la actividad gubernamental en proporción a la economía nacional.[239] Para De Escobar (1992), Venezuela es un tipo "ideal" revelador de un cambio gradual a favor de las fuerzas del mercado como las forjadoras de las actividades gubernamentales, pero también la continuación en una fe fundamental en el papel primordial del Estado como regulador de las transacciones del sector privado, así como de los objetivos económicos y sociales establecidos por el gobierno. Incluso, en la medida que ocurre la privatización en una industria, el gobierno podría extender sus actividades directas a otras industrias.

[238] Janet, Nelly De Escobar. "Venezuela: la introducción del mercado". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 77. Para estudiar a fondo la privatización venezolana se puede revisar esta referencia.
[239] Ibid, pp. 65-66.

Cuando comenzó a tomarse en serio la privatización en 1982 y 1983, los gobernantes venezolanos expresaban su preocupación por el hecho de que las liquidaciones de una empresa estatal dejaran al mercado en manos de unos cuantos proveedores privados, lo que tendría efectos adversos sobre la eficiencia nacional. En países en desarrollo, que cuentan con pequeños mercados locales, las industrias comúnmente se hallan dominadas por duopolios u oligopolios donde las empresas públicas desempeñan un papel prominente en la fijación de los precios y la división del mercado. Así ocurría en Venezuela en muchos sectores como cemento, viajes aéreos, acero, electricidad, algunos productos agrícolas y embarques.[240]

3.2 Privatización en países de Asia

En Asia, los países de Malasia, Tailandia, Bangladesh, Turquía e India, son ejemplos de privatización en gran escala. Sin embargo, tiene fundamento cierta renuencia hacia la privatización cuando se considera un proceso que traslada las empresas públicas a los socios privados nominales de los gobernantes autocráticos y que es un ejemplo Filipinas, bajo el mandato de Marcos.[241]

Malasia fue uno de los países asiáticos con uno de los programas de privatización más vigorosos. Malasia se ha interesado por la privatización debido a los ejemplos de Singapur y Honk Kong. El gobierno vendió una participación minoritaria de Malaysian Airlines System y en 1988 el control mayoritario. Después de restaurar la flota de la Malaysian Internacional Shipping Company, el gobierno la privatizó parcialmente a fines de 1986, y vendió las instalaciones del puerto Klang al sector privado. Un proyecto más ambicioso fue la propuesta de privatizar el sistema nacional de telecomunicaciones, conforme al ejemplo británico.[242]

[240] Ibid, p. 68.
[241] Lawrence H. White. "La privatización de los sectores financieros". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, p. 158.
[242] Al' Alim Ibrahim "The Malaysian privatisation experience". "Privatisation in the United Kingdom". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 41. Para profundizar más en la experiencia de privatización en Malasia se recomienda este capítulo de la obra citada.

Tailandia planeó privatizar su sistema de telecomunicaciones y sus sistemas ferroviarios y de transporte municipal. El gobierno ha decidido limitar su participación en el sector petrolero. Durante el periodo de 1961 a 1986, 31 empresas públicas fueron liquidadas, 23 fueron vendidas a inversionistas privados, 2 de ellas fueron arrendamientos a largo plazo, tres fueron transformadas en joint ventures, 16 fueron rehabilitadas y algunos proyectos fueron subcontratados. De esta manera el número de empresas públicas fue reducido de alrededor de 100 a 60.[243]

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

En Turquía se han vendido 50 empresas importantes, entre las que se incluye la línea aérea de Turquía, el puente del Fósforo, la presa hidroeléctrica (la cuarta más grande del mundo). Por su parte, en la India, el proceso de privatización tiene otros matices. Entre estas medidas destacan algunas de desregulación y liberalización de mercados, que han relajado los controles monopólicos, disminuido las restricciones a las importaciones y fortalecido el control de la empresa estatal.

3.2.1 Turquía

Las empresas públicas contribuyeron en gran medida al patrón de desarrollo de Turquía, tanto en sentido positivo como negativo. Fueron uno de los factores del impresionante crecimiento económico del país, que alcanzó un promedio de 6.7% entre 1950 y 1960, de 6.5% durante el decenio siguiente y de 7.0% en los primeros siete años del decenio de 1970. Para

[243] Manimai, Vudthitornetiraks. "The privatisation experience in Thailand". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996, p. 91.

1979, las empresas públicas estaban produciendo casi todo el acero, las bebidas alcohólicas, el tabaco y el petróleo, y más de 50% de su cemento, fertilizantes, azúcar, productos de papel y materiales de impresión. Asimismo, participaban en gran medida en la producción de textiles, ropa, maquinaria y equipo de transporte. En 1979, las empresas públicas representaban el 32% del valor de la producción nacional en el sector manufacturero, 30% del valor agregado y 36% del empleo.[244]

Turquía hasta 1980 presentaba una típica situación de economía mixta en un país en desarrollo. El crecimiento económico entre 1950 y 1975 -cerca del 7% anual- estuvo fuertemente basado en el desarrollo del sector público empresarial. En 1980 éste aportaba el 32% de la producción industrial, siendo ampliamente mayoritario en los sectores siderúrgicos, petróleo, tabaco, cemento, fertilizantes, papel y azúcar.[245] En ese periodo el endeudamiento y los subsidios necesarios para cubrir las pérdidas de las empresas estatales era una de las causas principales de la fuerte inflación del país. En este contexto, Turgut Ozal inició, como ministro -aún dentro del régimen militar- una política económica de corte liberal que más tarde desarrolló al convertirse en primer ministro constitucional en el nuevo régimen democrático (1983).

Inmediatamente se puso en marcha un plan que identificó en principio 40 grandes empresas estatales para privatizar. Representaban el 40% de la producción industrial del país y el 30% de la formación bruta de capital fijo. No obstante, existían resistencias internas especialmente por parte de directivos de dichas empresas e incluso de ministros del gabinete de Ozal, lo que llevó a un proceso de debate que se concretó en el encargo a una entidad exterior (*Morgan and Guaranty Trust*), de realizar un estudio-plan de privatizaciones, el cual se presentó en 1986.

[244] Roger S. Leeds. "Turquía: retórica y realidad". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, pp. 161.
[245] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 117.

A pesar de los obstáculos, a finales de 1984, Turquía dio sus primeros pasos tentativos a la privatización. Independientemente de la asistencia del Banco Mundial,[246] el gobierno organizó y ejecutó dos ofertas públicas, una de acciones del famoso Puente del Bósforo, que conecta a Asia y Europa, y la otra para la presa Keban de propiedad estatal. Aunque el gobierno vendió sólo una minoría de las acciones de cada caso (el equivalente a 34% de los ingresos del puente y 22% del ingreso de la presa), las transacciones representaban los primeros esfuerzos para satisfacer el apetito del público por el programa de privatización a largo plazo. Se ofreció a los ciudadanos turcos un instrumento financiero llamado Certificados de Participación en los Ingresos, similar a los bonos de recaudación del mercado norteamericano.[247]

El resultado fue que en 1987 se aprobó finalmente la Ley pública 3291, ordenando el proceso y fijando las condiciones para la privatización. Como instrumento del programa se estableció el *Public Participation Fund*, el cual seleccionó, como primer paquete para privatizar, dos empresas de telecomunicaciones, la empresa estatal de cemento y una cadena de hoteles, todas ellas empresas rentables y de sectores no estratégicos.[248] A pesar de todo, el proceso de privatización de este primer paquete no se llevó a cabo debido a una serie de obstáculos, algunos de los cuales son comunes a otros programas de privatización en países en desarrollo.[249] Turquía no llevó a cabo la privatización anunciada.

> La historia del esfuerzo de privatización de Turquía ha sido una historia de frustración, tensión entre objetivos nacionales rivales, problemas

[246] En junio de 1985, se otorgó al Morgan Guaranty Trust el contrato para la elaboración de un documento llamado "Plan Maestro de Privatización". Después de muchísimas demoras, se presentó el Informe final al primer ministro en junio de 1986, lo que señalaba el inicio del proceso de implementación de la privatización.
[247] Roger S. Leeds. Op. cit. p. 170.
[248] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 119.
[249] Algunos obstáculos fueron: resistencia política en la propia burocracia estatal; mala coyuntura económica en el país; un débil y poco desarrollo mercado financiero interno; falta de cuadros gubernamentales para llevar a cabo el proceso; la incertidumbre política (durante 1988-1989 existían fuertes problemas y contestación social) que generó desconfianza entre la gente.

> estructurales de naturaleza política y económica, y un progreso dolorosamente lento. El primer ministro Ozal y su equipo de tecnócratas con la misma mentalidad encontraron virtualmente todos los obstáculos que se hallarían en cualquier libro de texto sobre la privatización: la resistencia política y burocrática al cambio, un ambiente deficiente en la política macroeconómica, un clima relativamente poco atractivo para la inversión privada, controversias sobre el papel de los asesores extranjeros, mercados de capital débiles y subdesarrollados, personal inadecuado y falta de conocimientos técnicos en el país de cómo implantar una estrategia de privatización y la incertidumbre política que minaba la confianza del público en el futuro del programa. (…) habiendo pasado cuatro años de que Ozal fuese elegido como primer ministro por decreto propio, no se había privatizado ninguna empresa estatal importante. [250]

Hay que evaluar el programa de privatización en Turquía a la luz de los avances y cambios que han ocurrido en la economía, y hay que considerarlos como un esfuerzo por mejorarla ampliando la participación del sector privado y reduciendo la del Estado.[251] El esfuerzo de Turquía por implantar la privatización sirve como un atractivo ejemplo particular de las fallas encontradas por un gobierno que en lo ideológico está comprometido con un programa de privatización. A pesar de las mejores intenciones, resulta muy difícil la privatización incluso en un país de ingreso medio con un sector privado razonablemente bien desarrollado, la aparición de un consenso político en el sentido de que las privatizaciones y la liberalización del mercado son metas nacionales deseables y una fuerte base de apoyo de la comunidad financiera internacional.[252] La experiencia de Turquía explica así la brecha tan amplia que ha separado a la retórica de la realidad en los programas de privatización de los países en desarrollo.

[250] Roger S. Leeds. Op. cit. pp. 181-182.
[251] Mehmet, Bilgic. "Privatización: el ejemplo de Turquía". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989, p. 193.
[252] Roger S. Leeds. Op. cit. pp. 158-159.

3.2.2 Filipinas

El programa de privatización de Filipinas tuvo su origen en la crisis económica padecida por el país a principios de la década de 1980.[253] El rápido crecimiento de las empresas estatales contribuyó al fuerte endeudamiento externo del país y al surgimiento de graves problemas fiscales y de balanza de pagos. Además, una crisis financiera en 1981 y una recesión prolongada en la industria produjeron muchas quiebras, las que cargaron a los bancos estatales de activos estériles. Por efecto de la mora, el gobierno se hizo propietario de varias compañías privadas que no deseaba. La privatización se contempló como un procedimiento para frenar la pérdida de finanzas públicas y contribuir a la rehabilitación del sector financiero.

Entre 1972 y 1984, las empresas estatales pasaron de 70 a 245, hallándose la mayoría de ellas bajo el holding "*National Development Company*". Una parte de éstas respondía a un típico objetivo de desarrollo económico -recomendado por el Banco Mundial- para crear plantas siderúrgicas, de tratamiento de cobre, fertilizantes y producción eléctrica. Otra parte, más numerosa, procedía de empresas privadas en crisis que, al no poder atender sus créditos bancarios -los dos principales bancos eran públicos- pasaron a ser de propiedad estatal.

Sin embargo, a partir de 1983 se inicia una relativa política de privatización de estas empresas, obligada por la fuerte crisis y endeudamiento externo de la economía filipina. No obstante, no se plantea claramente la revisión del sector público empresarial -tradicionalmente utilizado como medio de enriquecimiento personal para el clan del presidente Marcos, sus ministros y oficiales del ejército- ni explícitamente la cuestión de las privatizaciones hasta la subida al poder de la presidenta Aquino (1986).[254]

[253] Stephen, Haggard. "Filipinas: la recuperación después de Marcos". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 101.
[254] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 119.

El esfuerzo de privatización tuvo, sin embargo, una dimensión política adicional en Filipinas. El crecimiento del sector público de la década de 1970 se asoció estrechamente al peculiar sistema político-económico construido bajo la ley marcial (1972-1980) por el presidente Ferdinand Marcos, conocido con razón como "amiguismo". Este fenómeno descansaba en el otorgamiento de diversos privilegios económicos a ciertas empresas a cambio de sobornos y apoyo político. Varios bancos y empresas estatales se usaron como conductos de este patronazgo político.[255] En vista de la conexión existente entre la intervención gubernamental, la corrupción y los males económicos del país, la privatización obtuvo su aprobación general luego de que Corazón Aquino asumió el poder en febrero de 1986.

Una de las líneas de actuación del gobierno de Aquino consistió en un programa para desprenderse de todos los bienes "heredados" de las empresas privadas en crisis que quedaron absorbidas por el sistema bancario público. Con este propósito fue creado el "Asset Privatization Trust" cuya misión no ha tenido, sin embargo, mucho éxito debido a problemas políticos y dificultades económicas, entre éstas, el escaso interés de los inversionistas privados.

La otra línea de privatización propiamente dicha, se inició con la creación de un "*Committtee on Privatization*" y un programa que comprendía tanto la venta de empresas estatales como la reestructuración de las que deberían permanecer como tales. Entre las que se encontraban previstas privatizar, los primeros pasos se dieron en 1987 con empresas petrolíferas, hoteles y bancos. No obstante, el programa encontro dificultades debido a la oposición que crecio entre miembros del gobierno y directivos de las propias empresas a privatizar.

En Filipinas, la privatización siguió dos caminos distintos, ambos originados en las acciones del gobierno de Marcos.[256] El primer paso fue la venta

[255] Stephen, Haggard. Op. cit. p. 101.
[256] Ibid, p. 102.

de los activos estériles adquiridos por el sector bancario estatal. Este esfuerzo estaba ligado a la rehabilitación de dos bancos gubernamentales, el Banco de Desarrollo de Filipinas y el Banco Nacional Filipino. El segundo paso fue la venta de empresas estatales establecidas para alcanzar cierta meta del desarrollo. La privatización de estas empresas públicas se justificó en términos de la eficiencia y la necesidad de reducir las grandes transferencias presupuestarias resultantes del mal desempeño financiero. Se logró mediante un amplio esfuerzo de reforma, destinado a mejorar la administración de las empresas públicas conservadas. La presión y la asistencia de instituciones multilaterales desempeñaron un papel importante en el desarrollo de estos esfuerzos de privatización y reforma, los que fueron recogidos e institucionalizados por el gobierno de Aquino.

> La privatización ha avanzado, pero el caso filipino pone de relieve que no se trata de un ejercicio puramente técnico. Más bien, la privatización debe entenderse como un proceso político que afecta la balanza del poder entre el Estado y el sector privado, así como la distribución de la riqueza y el ingreso entre empresas e individuos que buscan acceso a los activos públicos. [257]

Para Haggard (1992), el caso de la privatización en Filipinas tuvo tres grandes obstáculos.[258] El primero era el económico, ya que los aspectos estructurales inhiben la privatización. Filipinas carece de los mercados de valores y la amplia clase media que facilitaron la privatización en Gran Bretaña. El segundo fue un conjunto de obstáculos de carácter político. A través del tiempo, se fragmentó la coalición inicial a favor de la privatización y surgieron nuevos centros de oposición. Los miembros del gobierno que se oponían a la privatización por razones ideológicas alegaron que el problema no eran las empresas públicas por sí mismas, sino la forma particular que había asumido durante los años de Marcos. También surgió la oposición política de los interesados que tenían razones más inmediatas, debido a que los potenciales compradores eran antiguos colaboradores de Marcos.

[257] Ibidem.
[258] Ibid, pp. 127-128.

El tercer obstáculo para la privatización es de carácter técnico y operativo. Se supone que en los estados industriales avanzados existe una infraestructura bien desarrollada de empresas contables, legales y de consultoría, y bancos de inversión que pueden hacerse cargo de las complejidades asociadas a la privatización. Las instituciones económicas, incluidas los mercados de capital, están también muy desarrolladas. Estos supuestos resultan errados en la mayoría de los países en desarrollo, por lo que limitan las posibilidades de éxito en las privatizaciones.

3.2.3 Pakistán

Pakistán es uno de los países en desarrollo en los que durante los últimos decenios se ha aplicado el instrumento de la empresa pública como medio de desarrollo industrial. Así, después de la independencia y hasta 1971, se creó el Pakistan Industrial Development Corporation que dio lugar, a su vez, a 22 grandes empresas en los tradicionales sectores claves: energía, siderúrgica, comunicaciones, entre otras. Esta política tomo mayor fuerza con la llegada al poder del Partido Popular, nacionalizándose o creándose entre 1971 y 1977, un total de 33 nuevas grandes empresas industriales, con lo que el peso del sector público empresarial pasó del 15% al 26% del PNB.[259]

Esta política se invierte con el golpe militar de 1977, empezando ya hablarse de los primeros proyectos de privatización, aunque las medidas más visibles a lo largo de la década de los 80 fueron la consolidación de las empresas existentes y de intentos de mejorar su gestión y su control, mediante la ayuda de expertos y organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial.

Sin embargo, es a partir de la década de los noventa que el gobierno muestra una voluntad política clara de privatizar en gran parte las empresas públicas y aparecen planes concretos de privatización, también en este caso bajo una mezcla de ayuda y presión por parte del Banco Mundial y el

[259] Joaquim, Vergés i Jaime. Op. cit. p. 120.

Fondo Monetario Internacional. El motivo de esta presión por privatizar es la idea de que el problema de la deuda externa de Pakistán esta relacionada con el endeudamiento de sus empresas públicas.

No es de extrañar que en 1992 se expusieran planes para privatizar la mayor parte de las empresas públicas. Un proyecto que si bien se puso en marcha con el gobierno del primer ministro Nawaz Sharif -con la venta de uno de los bancos más importantes del país- ya se había considerado en el gobierno de Benazir Bhutto.[260]

3.2.4 India

En una situación parecida a la de Pakistán, el gobierno de la India inició en 1991 un proceso de privatización ofreciendo en el mercado participaciones de algunas empresas públicas importantes, con un objetivo financiero bastante evidente: reducir el enorme déficit público que arrastra la administración federal. Hay que tomar en cuenta que el peso del sector público en la India es aún mayor que el de Pakistán, ya que ha existido una política activa de promoción de empresas públicas por parte del gobierno federal hasta la década de 1980. En unos casos, creando empresas en sectores en los que la iniciativa privada no entraba, y en otros casos, salvando empresas privadas en crisis.[261]

A manera de ejemplo debe señalarse que la empresa pública controla totalmente los sectores de transporte aéreo, seguros, petróleo, carbón, minería del cobre, plomo, zinc, oro y plata; prácticamente también los sectores bancarios (85%), electricidad (90%) y tiene una fuerte presencia mayoritaria en transporte marítimo, química y fertilizantes, acero y electricidad. Además del control total de los sectores más tradicionales en el campo de la empresa pública como los ferrocarriles, correos, teleco-

[260] Ibid, pp. 120-121.
[261] Ibid, p. 121.

municaciones y radio-televisión. Se trata en general de grandes empresas que -sumando las federales y estatales- rondan en número las 800, dando empleo a unos 7.500.000 trabajadores.

Hasta mediados de 1992, se concretó en un plan de privatización parcial que preveía poner a la venta alrededor del 20% del capital del sector público empresarial, que sería ofrecido a Fondos Mutuales, instituciones financieras, trabajadores de las propias empresas e inversiones en general. Como forma de llevar a cabo este objetivo, el plan contemplaba que los 17 sectores industriales que la ley -desde 1956- reservaba en exclusiva al sector público, queden reducidos a 8.

3.3 Privatización en el continente africano

Como todas las otras regiones del mundo, África está experimentando con una gran diversidad de instrumentos y programas de privatización y de reforma económica. Al igual que en otros lugares del mundo, las reformas están motivadas por una combinación de empeoramiento de las condiciones económicas, creciente ineficiencia y costo del sector estatal, así como erosión del apoyo político. Los programas de privatización de África se han implementado con entusiasmo en algunos países y sectores, algunos de estos programas han tenido éxito, mientras que otros han fracasado rotundamente.[262]

Algunos casos como el Tongo y Ghana son importantes de mencionar. En África Occidental, Togo ha dado pasos más firmes hacia la privatización, ya que se han puesto a la venta 58 dependencias del sector público. Entre ellas se vendió el primero de la compañía estatal de acero; y luego una empresa privada estadounidense rentó la unidad estatal de refinanciamiento y almacenaje de petróleo. Por último, en Ghana una Comisión Especial

[262] Thomas M. Callaghy, y Ernest J. Wilson III. "África: ¿política, realidad o ritual?". Raymond Vernon, (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992, p. 185. Este apartado esta tomado de una parte de este artículo, para profundizar aún más se sugiere consultarlo.

analiza la viabilidad de algunas alternativas de privatización, tomando como referencia un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la empresa pública en Ghana. Cabe señalar que África es uno de los continentes donde la privatización ha tenido más fracasos que aciertos.

Una de las lecciones más claras acerca de la privatización en todo el mundo, es que se trata de un proceso complicado en todas partes y no sólo en los países más pobres. Aun cuando existan líderes nacionales comprometidos apoyados por un electorado político nacional igualmente comprometido (poco frecuente en África), la reforma del sector público y la privatización son tareas formidables que requieren de una gran capacidad administrativa.[263]

La privatización en África es un proceso altamente político. La política determina por lo general lo que ha de privatizarse, la forma de privatización, el valor de las empresas, quiénes pueden participar, entre otros aspectos. Hay menos resistencia, quizá incluso algo de entusiasmo, cuando aquellos que se benefician de la privatización son los mismos que están en el poder.

Serán analizados en especial cuatro países: Nigeria y Costa de Marfil en África occidental; Zambia y Zaire en África central. Sus experiencias exhiben en forma real la mayoría de los problemas y las posibilidades de la privatización en todo el continente. A fin de asegurar una cobertura regional, también se abordara brevemente el fracaso de los esfuerzos de privatización en los países de Tanzania y Kenia, así como las políticas de Zimbabwe y Angola en el Sur.

En dos países de África oriental contratados a menudo como extremos del capitalismo y el socialismo -Kenia y Tanzania, respectivamente- se encuentra una aversión común a la privatización. Para ambos países, los costos políticos y económicos de la reestructuración que recaerían sobre

[263] Ibid, p. 193.

sus principales sostenedores han sido tan grandes que frenan todo avance significativo hacia la implantación de una privatización sistemática.

Entre 1979 y1986, el gobierno de Kenia ordenó diversas revisiones de alto nivel, estudios técnicos e informes de paneles sobre el sector de las empresas estatales. Además, reorganizó sus agencias de vigilancia y monitoreo. En 1979, creó el Comité Asesor Paraestatal interministerial y fortaleció el papel de una agencia llamada de Inspección de Juntas Estatutarias. En 1985 estableció la Oficina del Auditor General para las corporaciones. Estas y otras acciones fueron el sector de las empresas estatales a través de fusiones y liquidaciones.

Si Kenia ha sido el caso por excelencia del capitalismo africano, Tanzania ha sido el caso supremo del socialismo africano. En este país, la mayor parte de las discusiones se han centrado en el mejoramiento de las empresas públicas, no en su eliminación. Gran parte de la oposición a la privatización en Tanzania ha derivado de que representaría una amenaza a los privilegios y a los recursos que han sido tan importantes para muchos funcionarios públicos. Después de todo, los altos funcionarios de empresas públicas han disfrutado ciertos privilegios que están al alcance de muy pocos en ese país.

Pasando al África occidental, Nigeria tiene más posibilidades para la privatización. Este país demuestra cuáles son los límites y las posibilidades de este proceso en África. Ha vendido activos estatales a propietarios privados y ha emprendido algunas reformas de organización en el sector de las empresas estatales. En términos africanos, Nigeria ha llegado lejos en sus esfuerzos de privatización.

Una de las mayores presiones para la reforma económica en Nigeria ha sido la gran necesidad de racionalizar la estructura y el desempeño desastroso del sector estatal. La industria básica estatal, como en el sector de energía eléctrica y de aviación, se ha convertido en chiste nacional: la Autoridad Nacional de Energía Eléctrica (ANEE) se conoce como "Ahora No Esperes Energía". Los hoteles, las fábricas o los servicios de transporte gubernamentales son muy poco eficientes. Los estudios del Banco Mun-

dial y de instituciones nigerianas han mostrado consistentemente que las empresas públicas también se desempeñan mal en el terreno financiero. A mediados de la década de los ochenta el gobierno central transfirió 2 000 millones de dólares por año al sector de empresas públicas. En total, desde la independencia en 1960 se han invertido de 25 000 a 30 000 millones de dólares a dicho sector, con un rendimiento de sólo 1 por ciento.[264]

Entre otros activos se encuentran los siguientes: la lechería de Madara, propiedad del gobierno federal en 80% y del gobierno del estado Plateu, se privatizó en parte. Un 55% de las acciones se vendieron a una compañía privada, 25% al Banco Agrícola y Cooperativo de Nigeria, mientras que el estado Plateu retuvo 20%. Pero 12 de las subsidiarias de la Compañía Nigeriana de Producción Ganadera (CNPG) se transfirieron simplemente de la propiedad federal a otras agencias gubernamentales: cuatro a gobiernos estatales, seis a autoridades de cuencas fluviales, dos al Banco Agrícola y Cooperativo de Nigeria. La propiedad de la compañía Kano Abatoir, habría de cambiarse de 85% que estaba en manos federales, 11% del estado Kano y 4% de la Asociación de Tablajeros, a 66% para el estado Kano y 34% para la Asociación de Tablajeros.

Por otra parte, el aspirante mejor conocido a la corona de la privatización africana es Togo, un país de sólo tres millones de habitantes que se extiende entre Ghana y Nigeria. Togo se ha ganado la reputación de ser el más acérrimo perseguidor de la privatización en África. El presidente de Togo se ha manifestado en favor de la privatización y alienta los arrendamientos a largo plazo (casi ventas) en las que el gobierno conserva los activos, pero pone las operaciones de la compañía en manos de un administrador privado. Tal privatización se ha logrado en los casos de una lechería, una fábrica de implementos agrícolas, un depósito de petróleo y una acería. A fines de 1987, se encontraban en el mercado más de 15 empresas sujetas al proceso de privatización.

[264] Ibíd. p. 202.

Aunque Togo podría decirse el campeón de la privatización, es probable que el título le convenga mejor a Costa de Marfil. Mientras el gobierno nigeriano adoptaba un enfoque de plan maestro completo hacia la privatización, rodeado de un polémico debate público y de un intenso cabildeo privado, la administración de Costa de Marfil ha hecho de la privatización un asunto más discreto y subterráneo.

La privatización más extensa en cualquier parte de África ha sido la de Costa de Marfil. Veintiocho compañías han transferido activos estatales a compradores privados. Se incluye aquí desde una de las empresas más rentables cotizadas en la Bolsa de Valores de Abidján hasta una empresa de propiedad exclusiva del gobierno que estaba perdiendo dinero. A fines de 1987, media docena de transacciones de esta clase se estaban preparando en ese país.

Por otra parte, a principios de 1980, Zambia parecía un lugar ideal para el inicio de un programa de privatización. Atravesaba por una severa crisis económica, con una deuda externa de 5 000 millones de dólares, un servicio de la deuda igualmente elevado y considerables retrasos sociales.[265] En 1983 se implementaron profundas reformas económicas inducidas desde el exterior, incluidas una liberalización significativa y la reestructuración de las empresas públicas. Las reformas cobraron impulso en 1985 y dieron un apoyo considerable por parte del FMI, el Banco Mundial y los países donantes. Sin embargo, en vista de la fuerte resistencia interna, la privatización era sólo un elemento menor del paquete de reformas, casi nunca se mencionaba en público. El gobierno dio lentamente los primeros pasos a la privatización a fin de mantener el flujo de los recursos externos. El esfuerzo de reforma económica se derrumbó de manera dramática y completa en 1987 y el ritual de la privatización terminó allí.

Tres factores ya identificados que afectan los resultados de la privatización en África fueron importantes en el caso de Zambia: la estructura de clases, el factor étnico y racial, la ideología y la capacidad estatal. Zambia

[265] Ibíd. p. 214.

ha tenido un estable régimen unipartidista, controlado por el presidente Kenneth Kaunda y la misma clase gobernante relativamente homogénea desde la independencia en octubre de 1964.

En Zaire en el año de 1986, el Banco Mundial realizó un estudio detallado del sector de las empresas públicas que trataba de iniciar la reforma del sistema tan urgente. Los cambios incluían un proceso de reestructuración de ciertas empresas públicas, la privatización de otras y el mejoramiento de las políticas y el ambiente político administrativo en el que deben de operar. Esta era una gran tarea. El Banco Mundial y los principales países donantes tenían reservas acerca de los pasos iniciales dados por el gobierno. Para justificar sus dudas, estos primeros esfuerzos se detuvieron con las disputas gubernamentales y las crecientes tensiones entre el gobierno y el FMI a fines de 1986 y principios de 1987.

Entre 1982 y 1986, se habían privatizado cerca de 30 granjas estatales, muchas de ellas bastante pequeñas. Un buen número de estas granjas fueron compradas por altos funcionarios del régimen, sus parientes o sus agentes. Algunas de ellas fueron operadas luego por administradores extranjeros contratados. Otras fueron compradas por empresas agroindustriales extranjeras y por extranjeros residentes.

También se vendió la cadena comercial gubernamental *Economat du Peuple*. El valor total del capital de estas empresas privatizadas ascendía a 121 000 000 de zaires. Solo 80 000 000 de zaires de esta cantidad se había pagado a fines de 1985, en su mayor parte por los compradores extranjeros. Muchas de estas empresas recién privatizadas continuaron con problemas financieros y, de hecho, recibieron apoyo estatal. Dos empresas, CNECI que era un banco hipotecario y STK, que era una compañía de autobuses de Kinshasa, fueron liquidadas y la acería estatal dejó de operar a principios de 1985, aunque, un año después el gobierno le seguía pagando a sus 800 trabajadores. Otras empresas públicas no estaban operando a mediados de 1986.

Después de varios años de una guerra de guerrillas, Zimbabwe y Angola obtuvieron finalmente su independencia algo tarde como regímenes so-

cialistas. Sin embargo, las circunstancias han hecho que ambos países sean muy pragmáticos en sus políticas, instituciones y relaciones económicas. En el caso de estos países, este pragmatismo ha incluido el uso cauteloso de cierta privatización. Dos años de negociaciones cuidadosas la H. J. Heinz Comapañy adquirió el control mayoritario (51%) de *Olive Industries*, el principal productor de aceites comestibles del país. La privatización resulto un éxito a pesar de la oposición inicial de la venta.

Por su parte, los angoleños han utilizado también la ayuda privada, técnica y administrativa, en su sector minero y en otros. Al revés de lo que ocurre en Zimbabwe, la economía del país no es desde luego una economía capitalista compleja y diversificada. El gobierno tiene razones pragmáticas para conducir así. Angola depende en gran medida de sus ingresos petroleros y minerales para pagar personal y el equipo militar que le es necesario para afrontar la guerra civil y la profunda desestabilización militar y económica por parte de Sudáfrica. La privatización en África permite establecer que:

> La privatización no ha sido una panacea. Sin embargo, puede ser parte de un proceso más amplio de reforma económica y política. En términos técnicos, la privatización es, en el mejor de los casos, un proceso largo y difícil. En términos políticos, podría ser muy frustraste a corto o mediano plazo, y la política es la preocupación inmediata de los gobernantes africanos. La permanencia en el poder es un asunto difícil y riesgoso. Al mismo tiempo, la mala administración económica del pasado y la corrupción han creado una reacción entre los consumidores y los productores campesinos africanos. No está claro todavía cuál de estos dos imperativos contradictorios dominará. Es probable que cada uno de tales imperativos domine en diferentes sectores de distintos países en diversas épocas. [266]

El futuro de la privatización en África, debe conservar una doble perspectiva: la privatización como transferencia de activos y segundo, como parte de un proceso más amplio de liberalización del mercado. En virtud de la naturaleza de las economías políticas africanas, lo primero sin lo segundo

[266] Ibid, p. 232.

no tenderá a producir amplios beneficios nacionales: podrá crear simplemente nuevos monopolios privados. Hasta ahora, la privatización sólo ha afectado marginalmente al sector público en África.

En suma, la privatización en los países desarrollados y subdesarrollados muestra la enorme diferencia en lo relativo a los resultados, alcances, limitaciones y obstáculos para llevarla a cabo. No existe una sola forma para implementar la privatización de las empresas públicas. Las condiciones políticas, económicas y sociales son determinantes para impulsar a la privatización como política de gobierno, en caso contrario, pueden convertirse en elementos contrarios a la privatización.

Segunda parte

La privatización en México (1982-2006)

El proceso de privatización de empresas públicas en México puede clasificarse en tres etapas: en la inicial que va de 1882 a 1988, en el gobierno de Miguel de la Madrid, se realiza la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad; en la segunda, que comprende de 1988 a 1994, como durante el periodo de Carlos Salinas, donde se lleva a cabo la privatización a fondo de varios sectores, como los de la siderurgia, la banca y Teléfonos de México; y en la tercera, de 1995 a 2006, primero en el gobierno de Ernesto Zedillo,[267] se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles, los aeropuertos y la comunicación vía satélite; mientras que en el gobierno de Vicente Fox, de 2000 a 2006, destacan los problemas en la privatización de la industria azucarera.

La idea central de esta segunda parte, es demostrar que la privatización de empresas públicas en México en el periodo de 1982 a 2006, muestra: una retracción del Estado mexicano en varios sectores productivos; desde el punto de vista cuantitativo de 1,155 entidades se llegan en alrededor de menos de 200; las vías de privatización más utilizadas en el periodo fueron la liquidación y la venta; hubo algunos procesos de privatización y reprivatización -los bancos, algunas carreteras y los ingenios azucareros- por lo que hubo fracasos en el proceso de privatización; y en algunos casos como el rescate bancario Fobaproa-IPAB se demuestra la tesis de "la socialización de pérdidas y la privatización de beneficios", en la que en última instancia fue la sociedad la encargada de pagar la ineficiencia de las instituciones bancarias.

[267] Emilio Sacristán Roy. "Las privatizaciones en México". Economía. México, UNAM, vol. 3, núm. 9, 2006, p. 54.

Capítulo IV

La privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982 1988)

En México la empresa pública ha jugado un papel fundamental en la estrategia de política económica y, al mismo tiempo, ha contribuido al logro de objetivos de desarrollo económico y social durante los últimos decenios del siglo XX. Las empresas públicas son el instrumento de que dispone el Estado mexicano para ejercer funciones estratégicas y prioritarias que le reserva la Constitución de la República, para fortalecer la soberanía y cubrir la demanda de bienes básicos de la población.[268]

En un sentido más amplio, el carácter esencialmente político de la empresa pública, vinculada a la evolución del Estado, y por ende, a los tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones. La empresa pública es entonces un fenómeno histórico.[269] La creación de empresas públicas durante el periodo que se inicia con la Constitución de 1917 había obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria.[270] Algunas de las razones para crear las empresas públicas mexicanas fueron:

1. Creación de empresas para ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo. Las primeras empresas públicas fueron creadas para coadyuvar en ordenar el sistema bancario (Banco de México, 1925), a aumentar la integración territorial del país (Comisión Nacional de Caminos) e impulsar el desarrollo de determinadas actividades, mediante el acceso, en condiciones adecuadas (Nacional Financiera, 1934; Banco de Crédito Agrícola, 1926; Banco Nacional Hipotecario, 1933);

[268] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? México, Diana, 1988, p. 107.
[269] Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. Las empresas públicas en México. Miguel Ángel Porrúa, 1983, p. 5.
[270] René Villarreal y Rocío R. de Villarreal, "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", en El Trimestre Económico, vol. XLV (2), núm 178, México, abril-junio de 1978.

2. Constitución de empresas públicas para la explotación de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola. Destacan entre estas, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la consolidación de los Ferrocarriles Nacionales de México en el periodo cardenista, así como los grandes proyectos industriales del decenio de los años cuarenta: Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes, que posteriormente se transformaría en Fertilizantes Mexicanos;

3. Desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional. Esta función ha sido permanente, en la que destacan la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas en los años sesenta y el importante esfuerzo en actividades productoras de bienes de capital, impulsada fundamentalmente por Nacional Financiera en el decenio de los años setenta;

4. Compra de empresas públicas desarrolladas inicialmente por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos periodos de maduración en las inversiones o deficiencias de gestión. Entre estas empresas públicas destacan las vinculadas a la producción de equipo y material de transporte (antiguo Complejo Industrial de Ciudad Sahún, Hgo.), textil, pesquera, ingenios azucareros y las empresas del Grupo Somex;

5. Constitución de empresas públicas para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial. Así, por ejemplo, en los años setenta se organizaron los Institutos Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, Nacionales de Investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio Exterior;

6. Creación de empresas públicas para lograr objetivos específicos de bienestar social, ya sea mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso campesino. En esta función destacan por su relevancia el Sistema de la Compañía Nacional de Subsistencias Po-

pulares (CONASUPO) en su triple actividad de comercialización de productos agrícolas, de producción industrial de algunos bienes básicos y de distribución mayorista y minorista de productos de consumo popular.

Lo anterior muestra la multiplicidad de fines que ha tenido la participación estatal en la industria y el comercio, pero no refleja totalmente, pese a su extensión, el papel promotor e innovador del Estado mexicano.[271] Para evaluar adecuadamente el carácter empresarial del Estado mexicano es útil tener presente las siguientes consideraciones:

- Fue fundador de 111 empresas públicas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de la producción industrial nacional;
- Fue socio posterior de otras 124 empresas públicas, también productoras, algunas de nuevos productos y de las cuales en 35 se vio obligado a participar en forma mayoritaria por mala situación de las empresas, al recibirlas en pago de adeudos crediticios que no pudieron cubrir sus iniciales dueños del sector privado;
- En 59 adicionales, llegó a ser accionista fundador o posterior debido a que fueron creadas por empresas en que ya participaba o bien al sumarse éstas a empresas controladoras;[272]

Dentro de la génesis del sector de empresas públicas en México, que ésta ha tenido su razón primera en la respuesta que el Estado brinda a las

[271] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? Op. cit., p. 59.

[272] Cabe señalar que las causales de participación del Estado en la industria y el comercio en México han sido muy similares a las que llevaron a la constitución de los sectores de empresas públicas en otros países de América Latina, Europa Occidental y Asía.

necesidades de desarrollo económico y social del país conforme a un proyecto definido en la Constitución de 1917. [273]

En México, el crecimiento del sector paraestatal en términos generales se dio de la siguiente manera: en 1930 se contó con 12, 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 empresas públicas.[274] Esto significa, que un poco más del 20% de las empresas que se crearon o se incorporaron al sector público paraestatal se llevó a cabo en la década de los sesenta, mientras que el 60% de las empresas lo hicieron en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo.[275]

En este proceso el Estado incrementó sustancialmente su tamaño, entre otras razones al rescatar empresas privadas, que por algún motivo dejaban de operar eficiente y económicamente. Para preservar el empleo y la planta productiva, el Estado incorporó al sector paraestatal entidades con las actividades más diversas en donde se encontraban: hoteles, restaurantes, equipos de fútbol, fábrica de bicicletas, cigarrillos, refrescos, textiles, líneas áreas, compañías mineras, acereras, ingenios azucareros, con lo cual llegó a participar en 45 de las 73 ramas de actividad económica en nuestro país.[276]

[273] La CEPAL señala cinco razones para la creación de empresas públicas: 1) servicios tradicionalmente prestados por los Estados, como sucede en especial con la energía, las comunicaciones y los transportes; 2) actividades calificadas como estratégicas por el elevado excedente económico que producen o por su posición destacada en la producción de divisas, bienes esenciales para la industrialización o el consumo popular y la asignación a nivel social; 3) actividades que utilizan tecnología "de punta"; 4) nacionalizaciones "salvavidas" que se producen especialmente en situaciones de crisis general o de algunas ramas o regiones económicas; 5) confiscaciones de carácter político.
[274] Ernesto, Zedillo Ponce de León. "El modelo redimensionador del Estado en el contexto de la modernización nacional". Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 194.
[275] José, Gasca Zamora. "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988". Momento Económico. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, No. 41-42, octubre-noviembre de 1988, pp. 22-25.
[276] Jacques, Rogozinski. "La experiencia mexicana en el proceso de privatización". Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1991, p. 208.

Antes del proceso de privatización mexicana, en diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos. [277]

4.1 El proceso de privatización en México

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, establece con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la estrategia general de política económica a llevar a cabo en su sexenio. Las dos líneas fundamentales de acción que se plantearon desde el inicio fueron: la reordenación económica y el cambio estructural.[278] El cambio estructural de la economía como eje ordenador de su modernización, comprendía la reordenación del sector público, su reconversión industrial, la estimulación del sector privado como pivote de la producción y saneamiento de las finanzas públicas, con el fin de dinamizar e insertar la economía nacional al mercado global.

En este contexto, la privatización de empresas públicas es un elemento clave para llevar el cambio estructural, ya que el Estado pasaría de ser un "Estado propietario" a ser un "Estado rector". Y uno de los mecanismos para lograr el ajuste en las finanzas públicas que permitiera estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos.[279]

Por su parte, la modernización de las empresas públicas industriales y del sector privado a través de la denominada reconversión industrial consistía en la adaptación de nuevas tecnologías, investigación, inversión y

[277] Ignacio, Pichardo Pagaza. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. El caso de México. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988, p. 12.
[278] Roberto Pérez Ramírez. El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS, UNAM, 2004, p. 132.
[279] Jacques Rogozinski. La privatización de empresas paraestatales. México, F.C.E., 1993, p. 120.

formación de personal profesional, para la diversificación de la estructura productiva y la elevación de las exportaciones manufactureras -las exportaciones petroleras representaban en 1984, el 70% de las exportaciones totales de mercancías- y acelerar el proceso de cambio estructural que se requería para lograr una eficiente vinculación con la economía global. Se optó por el cambio del modelo de sustitución de importaciones por el modelo de sustitución de exportaciones.

Ahora bien, la conducción de la política económica independientemente de una u otra administración, había dependido de dos convenios firmados a partir de 1982 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de tres acuerdos firmados de reestructuración de la deuda externa del sector público alcanzados con la comunidad financiera internacional a mediados de 1986. En dichos convenios se refuerzan las condiciones de los organismos financieros internacionales impuestos a México desde 1982, que significan entre otras cosas, una mayor apertura de la economía, una rápida privatización de las empresas públicas, mayores facilidades a la inversión extranjera, así como la mayor intromisión de la banca internacional, multilateral y privada en la conducción de la economía nacional.[280]

La privatización, en realidad, no era parte central del plan económico inicial de Miguel de la Madrid, aunque su gobierno adoptó un programa modesto al respecto en 1983. La privatización se inició lentamente, pero después de 1985 se aceleró. Solo se privatizaron 23 empresas en 1983-1984 (comparadas con 30 en 1984). En febrero de 1985, de la Madrid anunció un nuevo paquete de medidas económicas: incluía un programa de privatización más amplio que ponía en la mira 236 entidades gubernamentales (de las cuales únicamente 52 eran empresas en operación). El gobierno amplió el programa otra vez en 1987-1988.[281]

[280] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 134.
[281] Ben Ross, Schneider. "La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista", Foro Internacional. México, Colegio de México, Vol. XXXI jul.-sep. de 1990, No. 1, p. 22.

Al respecto, en el gobierno de Miguel de la Madrid tan sólo se privatizarón las empresas públicas no prioritarias. La gran mayoría de ellas filiales de Nacional Financiera y de Somex.[282] En el primer caso, se habían acumulado en el organismo un gran número de empresas de participación estatal mayoritaria, algunas por promoción deliberada y otras para rescatarlas y evitar su quiebra en manos del sector privado. En el segundo caso, Somex originalmente fue una financiera privada dedicada a la promoción industrial. Contaba con una gran cantidad de empresas filiales -al ser nacionalizada- todas estas filiales pasaron a ser empresas de participación estatal.

A partir de 1984, tan sólo se privatizan ciertas empresas selectas, en su mayoría filiales de Nacional Financiera y Somex, que se vendieron a los socios privados, nacionales y extranjeros. Ése fue el caso de Dirona, Dicona, Forjamex, Sosa Texcoco, entre otras. Se trata de empresas rentables y en relación a sí el precio de la privatización fue correcto, es difícil saberlo. Se puede suponer que fue razonable, si bien con cierto castigo. Este proceso fue desordenado y casuístico, aunque se puede afirmar que definitivamente no tuvo la transparencia que se hubiera deseado.

El proceso de privatización constituye la estrategia administrativa que define los órganos, procedimientos y pasos para concluir dicho proceso. Las características del mismo y el ámbito de competencia de cada órgano define claramente la forma como se realiza la privatización en México. Primero se definirán algunos aspectos sustanciales relativos al proceso de privatización, para posteriormente analizar las condiciones en que se lleva a cabo el proceso.

4.2.1 Nueva "rectoría del Estado"

El Estado frente a la crisis económica promovió importantes modificaciones constitucionales para definir y consolidar su papel de rector de desarrollo nacional y de limitar su ámbito de participación en materia

[282] Emilio Sacristán Roy. Op. cit., p. 55.

económica. Ha sido esta delimitación de la rectoría del Estado la que se ha constituido en el marco de referencia para iniciar el proceso de privatización de las empresas públicas.[283]

En México, el enfoque económico que anima este proceso es la estrategia de cambio estructural en sus dimensiones: *racionalización y modernización de las empresas públicas*. El Estado mexicano racionaliza su participación en la economía, desincorporando lo secundario para concentrar su esfuerzo y recursos en las áreas estratégicas y prioridades del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, se modernizan las empresas públicas que permanecen como estratégicas y prioritarias a través de su reestructuración técnica, productiva, comercial, administrativa, laboral y financiera.[284]

En ese contexto, las áreas estratégicas son aquellas que se encuentran contenidas en el artículo 28 constitucional y las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar o no con los sectores social y privado, corresponden a aquéllas que sin ser fundamentales para el desarrollo nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demande el interés público. De lo anterior, se desprende que el proceso de privatización ha tenido un doble propósito a saber: ubicar y precisar la participación directa del Estado dentro de los parámetros constitucionales (en las áreas estratégicas y prioritarias); y por otro lado, depurar al propio sector mediante diversos procesos de privatización -liquidación, extinción, venta, fusión o transferencia- de entidades públicas.

Así, "se han sometido a liquidación, extinción o venta, entidades que se encontraban realizando actividades no estratégicas, ni prioritarias; igualmente se han liquidado o extinguido entidades que ya habían cumplido con su objetivo o realizaban actividades que se duplicaban; se han fusionado aquellas cuya integración significa un incremento de su eficiencia y

[283] Jacques Rogozinski. Op. cit., p. 52.
[284] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?. Op. cit., p. 15.

eficacia, y finalmente se han transferido a los gobiernos estatales aquellas otras que estaban en condiciones de apoyar el desarrollo regional".[285]

4.2.2 Marco jurídico de la privatización

La base legal de la privatización se basa fundamentalmente en el artículo 25 y 28 constitucionales. La privatización se fundamenta además, en diversos ordenamientos y disposiciones, entre los que destacan la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley Federal de Sociedades Mercantiles y los Decretos de Egresos de la Federación correspondientes.

Respecto a la reordenación del sector público, la privatización de las empresas públicas se inscribe en cinco modalidades de acuerdo a las características de la empresa, para fortalecer el Estado sólo en aquellas áreas irrenunciables por ser estratégicas y prioritarias.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales disponía que cuando una empresa pública deja de cumplir su objetivo o ya no es importante para el interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), -ya desaparecida y entonces Dependencia Globalizadora- atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación, extinción o enajenación -venta- de la participación estatal.

Respecto a la fusión de entidades, esta ley faculta al órgano de gobierno de las mismas para proponer al Ejecutivo Federal, a través de la SPP, los convenios respectivos. En lo relativo a la fusión como la liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, se sujetarán a los lineamientos establecidos en sus estatutos y legislación correspondiente, dando intervención a las coordinadoras de sector para que establezcan el procedimiento que deba llevarse a cabo, asimismo de conformidad con las normas que fije la propia SPP.

[285] Ibíd., p. 53.

Tratándose de ventas de títulos que representen el capital social dispone que las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público (SHCP), deberán emitir las normas para realizar la venta de acciones a través de las Sociedades Nacionales de Crédito o del Mercado de Valores, para lo cual se faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para vigilar su cumplimiento.

Por su parte, la Ley General de Sociedades Mercantiles determina los requisitos que debe contener la escritura constitutiva de la sociedad; establece que será la Asamblea General de Accionistas el órgano supremo de una Sociedad Anónima, de tal manera que entre sus facultades, es reunirse en forma extraordinaria, para acordar su disolución o su fusión y previene que la liquidación de la sociedad y el nombramiento de los liquidadores se realizarán conforme a lo estipulado en el contrato social.

Por cuanto hace a los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe señalarse que hasta 1985 se disponía que la SPP, en ejercicio de sus atribuciones legales, propusiera al Ejecutivo Federal disolver, liquidar, extinguir, transferir (a los Estados y Municipios) vender la participación estatal o fusionar entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, sin intervención alguna de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento. Fue a partir de 1986, cuando en dichos decretos se incluye la disposición de las propuestas formuladas por la SPP para la privatización de empresas públicas, las cuales deben estar basadas en dictámenes de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento. En los decretos de referencia se establece también que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP, debe informar a la Cámara de Diputados de las razones y criterios que fundamentan la privatización de entidades paraestatales.

4.2.3 Dependencias participantes en el proceso de privatización

En el proceso de privatización intervienen diversas instancias, cuyas actividades y responsabilidades se encuentran establecidas en diferentes ordenamientos legales. Las dependencias que participan en el proceso de privatización de acuerdo a sus modalidades -disolución, liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta- son las siguientes: 1) la Secreta-

ría de Programación y Presupuesto (SPP); 2) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); 3) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); 4) Las coordinadoras de Sector; y 5) La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento. En el cuadro No. 17 se describen las actividades y ordenamiento legal que fundamenta la participación de las citadas dependencias.

Cuadro No. 17

Dependencias que participan en el proceso de privatización

Dependencia	Responsabilidades	Base legal
1. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)	Someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal (con base en el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto -Financiamiento) la privatización de las entidades y en su caso, expedir las resoluciones que autoricen el inicio del proceso.	Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación: artículos 8o. y 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 16 y 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y 11 y 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 11 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
	Emitir los lineamientos para la liquidación y fusión de las empresas de participación estatal, así como de manera conjunta con SHCP, los relativos a la venta de la participación estatal.	Artículos 39 y 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
	Autorizar el destino y aplicación de los remanentes de la liquidación de las entidades privatizadas.	Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Continúa

Dependencia	Responsabilidades	Base legal
1. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)	Como Fideicomitente único de la Administración Pública Federal debe formalizar los acuerdos de extinción de los fideicomisos respectivos.	
	Elaborar y formalizar con los gobiernos de los Estados los Acuerdos de Coordinación para la transferencia de las entidades de que se trate.	Artículos 22 y 14 de la LOAPF y la Ley de Planeación y Convenios Únicos de Desarrollo.
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las empresas públicas, así como designar a las Sociedades Nacionales de Crédito que se responsabilizan del avalúo y enajenación de la participación estatal en dichas empresas.	Acuerdo del Gabinete Económico de fecha 5 de agosto de 1985 y Artículo 31 de la LOAPF.
3. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)	De acuerdo a las resoluciones establecidas por la SPP vigilar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para los procesos de privatización.	Artículo 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y los procedimientos que para el efecto autorizó la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.
4. Coordinadoras de Sector	Identificar a las entidades paraestatales que pueden ser objeto de privatización.	
	Proponer a la SPP en el seno de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento los procesos de privatización que se consideran convenientes.	Artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Continúa

Dependencia	Responsabilidades	Base legal
4. Coordinadoras de Sector	Proveer lo necesario para que se concluyan los procesos de privatización y vigilar que se realicen con apego a las disposiciones legales aplicables.	Artículo 39 de la Ley Federal de entidades Paraestatales.
	Realizar en coordinación con la SPP, lo necesario para transferir a los Gobiernos de los Estados la participación estatal en las Entidades que tenga impacto local y contribuyan al desarrollo regional.	
	Proporcionar información a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, sobre ejecución y resultados de los procesos que fueron sometidas sus entidades.	
5. Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento	Emitir los dictámenes con base en los cuales la SPP propone al Ejecutivo Federal la privatización de entidades paraestatales.	Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Elaborar y presentar al Ejecutivo Federal un informe mensual de ejecución y resultados sobre el proceso de privatización.	

Finaliza

Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento "Reestructuración del Sector Paraestatal", SECOGEF, F. C. E. México, 1988, pp. 55 - 57.

Cabe destacar que en el gobierno de Miguel de la Madrid se carece de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de privatización de em-

presas públicas y solo se emite un documento final sobre el tema[286] y un folleto del entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación.[287] Asimismo, la participación del Poder Legislativo como órgano de control y evaluación de la privatización, está por demás relegado y no se toma en cuenta. En este periodo no existe una política de transparencia en la que los ciudadanos conozcan los pormenores del proceso privatizador.

4.2.4 Formas de privatización

Como un dato previo, en el gobierno de Miguel de la Madrid el sector paraestatal de empresas públicas se inició con un universo total de 1,155 empresas existentes formalmente en 1982 -103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos-, de las cuales al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a desincorporación -260 de liquidación, 136 de extinción, 28 de transferencia y 218 de venta- que sumadas a las 48 desincorporaciones mediante la entrada en vigor en mayo de 1986 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales -mediante la cual dejaron de considerarse como parte del sector paraestatal las empresas de participación estatal minoritaria y los llamados fideicomisos de mandato-[288] , arroja un gran total de 770 empresas sujetas a privatización.

Para atender necesidades sociales -educación, salud, cultura y esparcimiento- se crearon 61 entidades nuevas, como es el caso del Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A. y Nacional de Pediatría y Salud Pública, entre otras. De estas 61 empresas, 17 eran organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria y 7 fideicomisos. Así de un total de 1,216 empresas

[286] Secretaría de la Contraloría General de la República. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, F.C.E., Cuadernos de Renovación Nacional, 1988.
[287] Ignacio Pichardo Pagaza. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México). México, SECOGEF, Discursos del Secretario No. 5, 1988.
[288] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? Op. cit., p. 113.

quedaron en 1988, 446 empresas, lo que representa un 63% del total que conformaba la administración pública paraestatal.

Para cada caso de privatización en México se establecieron distintos grados de participación de las dependencias anteriormente citadas. Las modalidades de privatización fueron: disolución y liquidación, extinción, transferencia y venta, como lo muestra el siguiente cuadro No. 18. A continuación se presenta una perspectiva general de cada uno de ellos y sus características más importantes.[289]

Cuadro No. 18

Formas de privatización en México

Modalidades	Características de empresa
Extinción o Liquidación	• Incumplimiento de los objetivos para los que fue creada. • No rentable y sin potencial económico. • Existencia sólo en el papel.
Transferencia a gobiernos estatales	• Prioritaria y vinculada con los programas de desarrollo regional.
Fusión	• Incremento en eficiencia al unirse a dos o más empresas públicas.
Venta o enajenación	• Entidad no estratégica, ni prioritaria.

Fuente: Jacques Rogozinski. La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997, p. 110.

4.2.4.1 Disolución y liquidación

Son sujetas a disolución y liquidación las empresas públicas cuyas actividades se duplican; que alcanzaron los objetivos para los que fueron creadas; que no cumplen con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento

[289] Para un análisis más detallado, ver: Secretaría de la Contraloría General de la República. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, F.C.E., Cuadernos de Renovación Nacional, 1988, pp. 57-58 y 67-74.

no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, en particular aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica, por lo que no es viable su operación.[290] La disolución y liquidación en entidades paraestatales se lleva conforme a lo dispuesto tanto por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) como por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LEFEP) y su Reglamento respectivo.

Bajo la premisa de que la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento dictaminará como favorable la privatización, atendiendo la opinión de la Coordinadora de Sector, propone la disolución y liquidación al Ejecutivo Federal, el cual, en su caso, emite la autorización respectiva por conducto de la propia SPP. Una vez emitida la resolución correspondiente, en Asamblea Extraordinaria de Accionistas se acuerda la disolución y liquidación, se designa al liquidador (quién será el responsable legal de la sociedad) y se dictan las disposiciones a que se sujeta la liquidación si no están previstas en los estatutos. Finalmente, la Coordinadora de Sector solicita la cancelación en la relación de entidades paraestatales, que lleva la SPP.

4.2.4.2 Extinción

En lo relativo a la extinción, el Presidente de la República o el Poder Legislativo, en el caso de órganos creados por Ley, expide la autorización correspondiente, fijando la forma y términos de extinción. Para ello, se necesita que la Coordinadora de Sector y contando con el dictamen favorable de la comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, la SPP propone al Ejecutivo Federal la extinción de organismos creados por él o en su caso, de fideicomisos públicos.

La Ley o Decreto respectivo fijará la forma y términos de la extinción de organismos descentralizados señalando, en su caso, el conducto para designar a la persona que se encargará del proceso. Por conducto de la

[290] Ibíd., p. 57.

Coordinadora de Sector o de la propia SPP se tramita la cancelación en la relación de las entidades paraestatales.

4.2.4.3 Fusión

La fusión se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus actividades administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos, y en general incrementar su eficiencia y productividad.

En este proceso se convoca a Asamblea Extraordinaria de Accionistas, en donde se aprueba la privatización. Cada sociedad deberá publicar su último balance y aquella o aquellas que dejen de existir, deberán publicar además el sistema establecido para la extinción de su pasivo.

4.2.4.4 Transferencia

La transferencia a los gobiernos de los Estados tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del Pacto Federal, de la autonomía del Municipio y de la promoción del desarrollo regional donde las empresas públicas realizan sus actividades.

La transferencia de empresas a Estados y Municipios prevé que la Coordinadora de Sector instrumente y ejecute los actos necesarios para llevarlo a cabo y que la Secretaría de Programación y Presupuesto elabore y formalice con los gobiernos de los Estados los acuerdos de coordinación para la transferencia.

4.2.4.5 Venta

Se somete a proceso de venta aquellas empresas en las que, por no tener el carácter de estrategicas ni prioritarias, la presencia estatal no se justifica, en este proceso se consideran, entre otros aspectos, el impacto de la venta sobre otras empresas de la misma rama, en términos de equilibrio de mercado e integración de procesos productivos. Se supone que se debe evitar

en este proceso, la formación de monopolios y oligopolios, y a preservar, en su caso, las proporciones de inversión extranjera a la Ley.[291]

En el siguiente apartado se analiza y se detalla con precisión, el procedimiento de venta que es una de la más conocidas y de mayor incidencia en la presente investigación.

4.3 Privatización vía venta de empresas públicas en el gobierno de Miguel de la Madrid

El proceso de privatización de venta de empresas públicas, en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo en las siguientes etapas, conforme lo muestra el cuadro No. 19:

Cuadro No. 19
Proceso de privatización con Miguel de la Madrid

Dependencia y etapas	Características
Plan Nacional de Desarrollo (PND)	De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) y el Pronafice, así como los diversos programas de ajuste (Programa Inmediato de Reordenación Económica, Programas de Aliento y Crecimiento, Pacto de Solidaridad Económica), se definen los lineamientos generales de política económica y por tanto, el papel y la evolución que tendrán las Entidades Paraestatales en la Economía Nacional.
La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGFP)	Principal institución encargada del proceso de privatización, solicita a las Coordinadoras de Sector, en acuerdo con el gabinete económico, una lista de entidades paraestatales propuestas para su venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia, que mediante oficio pone a consideración de la SPP.

Continúa

[291] José, Gasca Zamora. "Fuentes para el Estudio de las Empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", Momento Económico, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Oct.-Nov. 1988 No. 41-42, pp. 151-175.

Dependencia y etapas	Características
Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)	Efectúa los estudios necesarios mediante tres direcciones y los somete a dictamen de la Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento (CIGF).
Vía de Privatización	Una vez concluida la fase previa, la (CIGF) formaliza la vía de privatización (venta, liquidación, entre otras) que, con excepción del primer caso, se publica en el Diario Oficial. A partir de ello se define el universo de entidades paraestatales a cargo del Estado y controladas por cada sector.
Agente vendedor	En caso de venta, ésta es coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual nombra un Banco o una Sociedad de Crédito como agente vendedor responsable de conducir el proceso.
Estudios de valuación técnico-financieros	La institución de Crédito encargada de la venta (Serfin, Nafinsa, Bancomer, Banamex, otras) realiza estudios de valuación técnico - financiera de la empresa para conformar un legajo de información sobre esta, el cual se proporciona sólo a los posibles compradores que entran en el concurso para adquirirla, previa convocatoria.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)	Se encarga de fiscalizar y vigilar los recursos obtenidos y los mecanismos de la venta respectiva.
Contrato de compra-venta	El proceso de venta concluye formalmente cuando se firma el contrato de compra - venta, aunque el pago total o parcial se realice en fecha posterior. Los recursos se depositan en la Tesorería de la Federación.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia a partir de: Secretaría de la Contraloría General de la República. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, F.C.E., Cuadernos de Renovación Nacional, 1988, pp. 70-74.

Cabe hacer notar que existieron procesos específicos para las otras modalidades de privatización -disolución y liquidación, fusión y transferencia- el relacionado con la venta implicaba un mayor cuidado y control, toda vez que se trata de un activo por el que se obtendrían recursos para el gobierno. Los documentos oficiales señalan que con los recursos provenientes de la venta de acciones de empresas públicas se destinaban para financiar prioridades y programas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con preferencia en las áreas de educación, salud, vivienda y protección al salario.[292]

4.4 Etapas de la privatización en México (1982-1988)

A lo largo de la administración de Miguel de la Madrid fueron creadas 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria y 7 fideicomisos públicos. Estas 61 entidades creadas, participan en áreas de actividades sociales (médicas, educación, cultura y esparcimiento), como es el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A., los Institutos Mexicanos de Televisión, Nacional de Pediatría y de Salud Pública; en el área financiera, de Seguros y Bienes Inmuebles, como el Fideicomiso para la Industria Asociada; y en el transporte e infraestructura Servicio Postal Mexicano, Sistema Portuario Tampico-Altamira, Telégrafos Nacionales y los Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, Baja California Sur y Tuxpan.[293]

Cabe agregar, que antes de pasar al estudio de cada una de las etapas descritas, en diciembre de 1982 el sector público paraestatal estaba conformado por 1,155 entidades, en las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.[294]

[292] Secretaría de la Contraloría General de la República. Reestructuración del Sector Paraestatal. Op. cit., p. 74.
[293] Ibid, pp. 74-75.
[294] Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988.

El proceso de privatización en México en el gobierno de Miguel de la Madrid se puede dividir convencionalmente en tres etapas a saber: la primera va 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.

4.4.1 Primera etapa: diciembre de 1982 a enero de 1985

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que planteaba entre sus políticas reestructurar la administración pública paraestatal. A partir de entonces y hasta enero de 1985, se autorizan diversos procesos de privatización. Al respecto, ver cuadro No. 20.

Cuadro No. 20
Resultados de la primera etapa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Extinción	Servicios Financieros y Profesionales	Fideicomisos para Créditos en la siembra de fríjol o maíz a campesinos del Sur de Sinaloa, para otorgar créditos a empresas telefónicas. Para obras, ampliación y mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz, para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes, para el Establecimiento de Comercialización de Productos Agrícolas de Perecederos, para la Organización y Capacitación Campesina y el de Apoyo a la Industria Rural.
Fusión	Servicios Financieros	Los Bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Ganadero.

Continúa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Fusión	Industria Pesquera	Congeladora del Pacifico, S.A. y Productos Pesqueros Santa Isabel, S.A. de C.V.
Transferencia	Promoción Industrial	Fideicomisos Ciudad Industrial de Torreón y para el Parque Industrial de San Juan del Río, Qro.
	Servicios Urbanos	Los Fideicomisos para el Fomento Metropolitano de Monterrey y Sumetrópolis de Tijuana.
Venta	Automotriz	Renault de México, S.A. de C.V. y Vehículos Automotores Mexicanos, S.A.
	Equipo de Transporte	Equipos Automotores Mexicanos.
	Siderúrgica	Acero de Sonora, S.A. y Accesorios Tubulares Especiales, S.A.

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, pp. 75-76.

En esta primera etapa se privatizaron a entidades azucareras, mineras, servicios financieros y construcción, como es el caso de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Uranio Mexicano; Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular; Fideicomisos para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa, ente otras.[295]

Independientemente del número de privatizaciones realizadas entre 1983 y 1984, la reducción de entidades públicas fue relativamente exigua, ya que el total existente a finales de 1984 era mayor que en cualquier momento entre 1977 y 1981. Aún más el grueso de esas privatizaciones correspondió

[295] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 136.

a comisiones, fideicomisos y organizaciones semejantes, ya que durante el periodo de 1983 a 1984 sólo se vendieron ocho empresas gubernamentales al sector industrial y diez se eliminaron o liquidaron.[296]

4.4.2 Segunda etapa: febrero de 1985 a noviembre de 1987

Esta etapa se inicia en febrero de 1985, en el momento que el Gabinete Económico que preside el Ejecutivo Federal, ante diversos fenómenos que repercutieron negativos en las finanzas públicas y de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, acuerda intensificar el proceso de privatización de Empresas Públicas.

Asimismo, en el curso de esta etapa, en agosto de 1985, el Gabinete Económico acordó que la SHCP, por conducto de la entonces Subsecretaría de la Banca Nacional, fuera la responsable única de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales, función que a partir de julio de 1986 por la desaparición de dicha Subsecretaría, realizó la Coordinación de Asesores de la propia Secretaría. En esta segunda etapa, el Estado aumentó las áreas de actividades en que era necesario iniciar procesos de privatización, como a continuación se puede apreciar en el cuadro No. 21.

Cuadro No. 21
Resultados de la segunda etapa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Liquidación	Servicios de Esparcimiento	Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A., Promotora Cinematográfica y Teleproductora del Distrito Federal, S.A.
	Agrícolas, pecuarias y Forestales	Promotora Agrícola Industrial del Henequen, S.A. de C.V., Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A., Maderas Moldeadas de Durango, S.A. y Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.

Continúa

[296] Oscar Humberto, Vera Ferrer. "La economía política de la privatización en México". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 92.

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Liquidación	Servicio de Transporte	Servicio Multimodal Transismico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A, Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., y Ferrocarril Sonora - Baja California, S.A. de C.V.
	Servicio Inmobiliario y Construcción	Administración General de Inmuebles, S.A., Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A., Inmuebles y Condominios, S.A., Urbanizadora del Valle, S.A. y Urbanizadora del Yaqui, S.A.
Extinción	Actividades Culturales	Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana.
	Educativa	Fideicomisos para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal y para la Universidad de Nayarit.
	Esparcimiento	Fideicomisos para la Segunda Reseña de los Festivales Cinematográficos.
	Desarrollo Turístico	Fideicomisos Ciudad Turística y Portuaria Cabo San Lucas, de Loreto y de San José del Cabo.
	Servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales	Fideicomisos Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera de Michoacán, Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey, Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde de Ensenada y Conjunto Habitacional Sahudro en Hermosillo.
Fusión	Servicios de Esparcimiento	Nueva Distribuidora de Películas del Sureste, S.A., Cine Cantarell, Cine Continental, S.A. y Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.
	Agrícola	Proveedora Conafrut, S.A. y Promotora del Maguey y del Nopal.

Continúa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Fusión	Minera	Compañía Minera Norex, S.A., Compañía Minera la Unión, S.A.
	Metalúrgica	Compañía Metalúrgica de Atotonilco el Chico, S.A.
	Servicios de Comunicación	Telefónica Nacional, S.A.
Transferencia	Servicios Urbanos	Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V.
	Textil	Cordemex, S.A. de C.V. y de Tapetes Mexicanos, S.A.
	Agroindustrial	Vitrium División Agroindustrial.
	Servicios de Esparcimiento	Fideicomiso destinado exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.
Venta	Agroindustrial	Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. y Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
	Forestal	Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. y Productos de Maderas Finas, S.A.
	Papel y Cartón	Compañía Industrial de Atenquique, S.A. y Envases y Empaques Nacionales, S.A.
	Textil	Grupo Textil Cadena y Nueva Nacional Manufacturera del Salto, S.A.
	Aparatos Electrodomésticos	Grupo Prodosomex.
	Refrescos y Aguas Gaseosas	Grupo Garci-Crespo.
	Cemento	Grupo Cementos Anáhuac.

Continúa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Venta	Resinas Sintéticas	Fibras Nacionales de Acrílico, S.A., Cloro de Tehuantepec, S.A. y Sosa Texcoco, S.A.
	Azúcar	Los ingenios de Casasano, La Abeja, de Mahuixtlán y San Francisco el Naranjal.
	Turística	Grupo Nacional Hotelero y Hoteles y Restaurantes el Presidente.
	Siderúrgica	Perfiles y Estructuras de Durango, S.A., Compañía Mexicana de Tubos, S.A. y Procesadora de Acero Rassini, S.A.

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, pp. 76-79.

Cabe agregar que en el curso de esta segunda etapa, en el mes de mayo de 1986, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, motivo por el cual dejaron de tener el carácter de Entidades Paraestatales las empresas en cuyo capital participa el Estado con la suscripción de entre el 25% y 50%, así como los fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la ley en cuanto a estructura y objeto, razón por la cual dejaron de pertenecer al universo paraestatal 40 empresas y 8 fideicomisos que se encontraban en dichos supuestos.[297]

Dentro de las entidades privatizadas por la vía de la Ley de Entidades Paraestatales, se encuentran: Compañía Forestal de la Lacandona, S.A. y Pesca Industrial Corporativa, S.A de C.V., ubicadas en la rama de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca; Cobre de México, S.A., Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V. y Mexicana de Cobre, S.A. En la

[297] Ibíd., p. 78-79.

Minerometalúrgica; Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V. e Indetel, S.A. de C.V. En otras industrias; Cines Regionales, S.A., Películas Nacionales S. de R.L. de I.P. y C.V. y Teatro Mérida, S.A. En actividades sociales, culturales y de esparcimiento: Arrendadora Somex, S.A. y los Fideicomisos Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo, Conjunto Habitacional Presidente Kennedy y para la construcción de la segunda etapa del Conjunto Habitacional la Pradera, en la rama de actividades financieras, de Seguros y Bienes Inmuebles.

En 1985 se anunció un programa de ajuste económico, que incluía la privatización de empresas públicas. De las 236 entidades que habrían de privatizarse, 65 iban a venderse, 55 se liquidarían y 7 se transferirían a los gobiernos locales. Sin embargo, hay que considerar que 13 de las entidades ya se encontraban en vías de liquidación o de extinción y el gobierno era dueño minoritario de otras trece. Además, del total de 236, sólo 83 eran auténticas empresas públicas. El resto se componía de fideicomisos, juntas o comisiones asesoras y organizaciones similares. Aún más, 31 de esas 83 empresas no estaban funcionando.[298] En realidad, sólo se privatizaron 63 entidades en 1985 y su efecto general sobre la economía fue menor que el previsto en un inicio.

4.4.3 Tercera etapa: diciembre de 1987 a agosto de 1988

A partir de Diciembre de 1987, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, el Gobierno Federal asume, entre otros compromisos, el de continuar y profundizar el proceso de privatización, así como acelerar su ejecución. En el curso de esta etapa, hasta el 31 de agosto de 1988, se autorizaron nuevos procesos de privatización, como puede verse en el cuadro No. 22.

[298] Oscar Humberto, Vera Ferrer. "La economía política de la privatización en México". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 94.

Cuadro No. 22

Resultados de la tercera etapa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Liquidación	Servicios Inmobiliarios y de Construcción	Del Ángel, S.A. Fraccionadora y Constructora de Tepic, S.A., Urbanizadora de Irapuato, S.A. y Constructora y Urbanizadora de la Ciudad, S.A. de C.V.
	Industria Pesquera	Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V., Sardineros Mexicanos, S.A. de C.V., Atuneros Mexicanos, S.A. de C.V. y Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C.V.
	Servicios Profesionales en Comunicación	Reconcentraciones Telefónicas, S.A. de C.V. e Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A. de C.V.
	En la Minería y Extracción de Minerales	Compañía Cuprifera la Verde, S.A., Compañía Minera Central, S.A. y Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, S.A.
	Farmacéutica	Vitrium, S.A. de C.V.
	Petroquímica Secundaria	Nitrocelulosas Industriales de México, S.A.
	Forestal	Productos Forestales de la Tarahumara.
Extinción	Servicios Sociales	Fideicomiso para el legado de David Alfaro Siqueiros, Fideicomiso para el pago de Defunción de los Diputados Constituyentes.
	Servicios Financieros	Fideicomiso para liquidar Adeudos a la Japan Cotton Co.
	De Seguros y Bienes Inmuebles	Fideicomiso para otorgar Créditos a la Forestal, F.C.L.
	Otras	Fideicomiso para obras e Instalación en Ciudad Universitaria.

Continúa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Fusión	Abonos y Fertilizantes	Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A.
	Editorial	Lito Ediciones Olimpia, S.A.
	Servicios Inmobiliarios	Fraccionamiento Mexicali, S.A.
	Silvícola	Etla, S.A. y Silvícola Magdalena S. de R.L.
	Servicios	Fisomex, S.A. de C.V.
	Siderúrgicas	Manganeso, S.A. de C.V.
Transferencia	Minera	Impulsora Minera de Angangueo, S.A.
	Molienda de Nixtamal	Miconsa Atlacomulco, S.A. de C.V.
	Desarrollo Turístico	Fideicomiso Ciudad el Recreo, La Paz.
Venta	Azucarera	Ingenios Atencingo, Hermenegildo Galeana, Presidente Benito Juárez, Putuarán y Pujiltic.
	Pesquera	Pesquera del Pacífico, S.A., Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A., Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A., Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A., Productos Pesqueros de Campeche, S.A., Productos Pesqueros de Guaymas, S.A.
	Metálicos	Grupo Rassini, S.A. de C.V.
	Beneficio y Molienda de Café	Cafés y Cafeterías de México, S.A.
	Petroquímicos	Petroquímica de México, S.A.
	Siderúrgica	Hierro y Acero del Norte, S.A. y Siderúrgica Nacional, S.A.
	Automotriz	Grupo Dina.

Continúa

Forma de privatización	Áreas de actividad	Entidades privatizadas
Venta	Comercio	Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A.
	Otras Industrias	Astilleros Unidos de Guaymas, S.A. y Fábrica de Tractores agrícolas
	Otros Servicios	Compañía de Estaciones de Servicios, S.A. de C.V.

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, pp. 79-80.

En resumen, de acuerdo a los documentos oficiales de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el proceso de privatización en México durante el régimen de Miguel de la Madrid arroja los siguientes datos de diciembre de 1982 a agosto de 1988: se sometieron a privatización 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 de desincorporación vía ley, señaladas con anterioridad, arrojan un gran total de 770 entidades paraestatales privatizadas o en vías de privatización. Lo que representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la Administración paraestatal, quedando en ese entonces 446 entidades paraestatales.[299]

Es importante señalar que de estos 722 procesos de privatización autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 se habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total. Cabe resaltar que de los 722 procesos de privatización 510 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 20 a organismos descentralizados.

En los Cuadros con número 23, 24, 25, 26 y 27 se presentan las cifras correspondientes al avance por sectores que ha tenido la privatización de empresas públicas al 21 de agosto de 1988.

[299] Ibíd., p. 81.

Cuadro No. 23

Liquidación al 31 de agosto de 1988

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.
Tomado de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, p. 84.

Cuadro No. 24

Extinción al 31 de agosto de 1988

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	4	2
STPS	3	3	-
SRA	2	2	-
SECTUR	5	3	2
SEPESCA	4	2	2
DDF	2	-	2
NO SECTORIZADA	12	12	-
TOTAL	136	105	31

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.
Tomado de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, p. 85.

Cuadro No. 25

Fusión al 31 de agosto de 1988

Sector	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos pendientes
SG	24	24	-
SHCP	31	31	-
SEMIP	14	7	7
SARCH	4	2	2
SCT	3	-	3
SEDUE	1	-	1
SEPESCA	2	2	-
SEP	1	1	-
TOTAL	80	67	13

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.
Tomado de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, p. 86.

Cuadro No. 26

Transferencia al 31 de agosto de 1988

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.
Tomado de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, p. 87.

Cuadro No. 27

Venta al 31 de agosto de 1988

Sector	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos pendientes
SHCP	3	1	2
SEMIP	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.
Tomado de: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988, p. 88.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en valor nominal, el producto de ventas, al mes de agosto de 1988 ascendió a 706,965.0 millones de pesos. El monto a valores presentes de estas ventas es de 1,178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de 1,080,289.0 millones de pesos.[300]

Finalmente, dentro del proceso de privatización vía venta, por su monto destaca la celebrada con Embotelladora Metropolitana, S.A. de C.V., quien adquirió las empresas que conformaban al Grupo Garci-Crespo; la realizada con el Grupo Industrial Durango para la venta de Compañía Industrial de Atentique, S.A., Envases y Empaques Nacionales, S.A., Industrias Forestales Integrales, S.A., Servicios Atensa, S.A. y Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.; y la efectuada con la Confederación de Trabajadores de México, para la venta de diversas empresas del Grupo Textil Cadena. Así mismo, se puede citar el Grupo Kaltex, Grupo IDESA,

[300] Ibidem.

Cummmins Engine Co. y Grupo Industrial Escorpión, quienes compraron las empresas Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V.; Poliestireno y Derivados, S.A.; Dina Cummins, S.A. de C.V. y el Ingenio de Atencingo, respectivamente.

4.5. Resultado de la privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid

El proceso de privatización en México durante el período de diciembre de 1982 a 1988, da como resultado que de 1,155 empresas públicas a 1990 se encuentran 269 entidades. En este periodo se desprende que 137 entidades se encuentran en proceso de privatización y que en el periodo señalado fueron privatizadas 822 empresas públicas.[301]

En el cuadro No. 28 se presentan las cifras correspondientes a la privatización de 1982 a 1990 por composición de las entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y participación estatal minoritaria, en los siguientes términos.

Cuadro No. 28

Evolución del sector paraestatal, diciembre 1982 - diciembre 1990

Entidades	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	89	82
Empresas de Participación Mayoritaria	774	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	71	51
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1,155	1,074	1,049	941	737	617	412	379	280

Fuente: Rogozinski, Jacques. La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997, p. 122.

[301] José, Gasca Zamora. Op. Cit. pp. 22-25.

Del mismo se desprende, que la privatización ha repercutido más en las empresas de participación mayoritaria de 744 entidades en 1982 se redujeron a 147 en 1990; los fideicomisos públicos de 231 en 1982 a 51 en 1990; la desaparición de las empresas de participación minoritaria que en 1982 ascendía a 78, a partir de 1988 no queda ninguna bajo el control estatal. Este proceso de privatización se acelera con la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que no considera a los fideicomisos públicos, ni a las empresas de participación minoritaria como empresas públicas.

Sin embargo, llaman la atención los organismos descentralizados que en 1982 el Estado contaba con 102 y para 1990 existían 82. De hecho, sólo estos y los fideicomisos públicos son parte del privatizado, sector paraestatal. Pareciera que los organismos descentralizados serán poco probables de privatizarse y seguirán reduciéndose los fideicomisos públicos.[302] La retracción del Estado mexicano es más notoria, conforme a los siguientes datos:

a) De 148 empresas que se identificaron y cuya participación se realizó en el sexenio de Miguel de la Madrid, sólo 18 las adquirió parcial o totalmente el sector social, es decir, que cerca del 90% de las empresas fueron vendidas al sector privado nacional o extranjero.

b) Algunas empresas privatizadas constituyen un eslabón en cadenas productivas de interés especial para consorcios privados, lo que conlleva a su integración vertical. Por ejemplo, los ingenios adquiridos por compañías refresqueras como la Pepsi-Cola.

c) Existe una creciente consolidación de grupos monopólicos u oligopólicos, ya que la mayor parte de las empresas fueron adquiridas por ellos, ejemplos de ello son las empresas de Atentique que fueron adquiridas por el Grupo Industrial Durango, mayor consorcio industrial fo-

[302] José, Gasca Zamora. Op. cit. pp. 174-175.

restal del país, es el caso también del Grupo de Empresas de Cemento Anáhuac que fueron adquiridos por la transnacional Eagle Cement Co, igualmente todas las productoras de línea blanca y electrodomésticos adquiridos por el Grupo Vitro y el Grupo Garci-Crespo, productor de aguas minerales y refrescos que fue comprado por la Pepsi-Cola.

d) Mecanismos para la puesta en marcha de un proceso descentralizador, en el cual se favorece la adquisición de empresas por el sector privado nacional y extranjero a través de los llamados "SWAPS" (cambio de deuda por activos de empresas paraestatales) tal es el caso de cuando menos 4 empresas, entre ellas Mexicana de Cobre y Mexicana de Ácido Sulfúrico. Significa que el Gobierno prioriza el pago de la deuda aunque sea en "especie", sin que ello implique un alivio importante del monto total.

e) Concluye -Gasca - que esto significa una mayor dependencia del país y una creciente pérdida de la soberanía nacional y puesta en marcha de un modelo de desarrollo de los procesos económicos mientras que al Estado se le relega a funciones reguladoras, lo que evidencia, la extinción del Estado Empresario en México.

Ello es así, porque las empresas públicas en México constituyeron el proyecto industrial nacional. La estrategia del desarrollo dirigido por el Estado, había permitido generar tasas de crecimiento que se encontraban de las más elevadas del mundo. A lo largo de cuatro décadas esta estrategia, en la que las empresas estatales figuraban en forma predominante, creó grandes expectativas y un cúmulo de intereses creados: el Estado era responsable de dirigir y garantizar el crecimiento. Después de la privatización el Estado empresario desaparece.[303]

En este proceso de privatización de empresas públicas, la retracción estatal supone la no participación en la producción de cemento, refrescos, aparatos electrodomésticos, textiles, automóviles, porcelana, loza, bicicle-

[303] Ben Ross, Scheneider. Op. cit., pp. 5-7.

tas y confección, lo que generara en otro tiempo dispersión de recursos, diversificación inconveniente y escala ineficiente.[304]

Un dato representativo del proceso de privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid, indica que casi dos tercios de esas empresas industriales públicas tuvieron su origen en el sector privado, y que sólo un tercio proviene originalmente del propio sector público. El gobierno decidió desprenderse de empresas públicas que alguna vez fueron absorbidas -"rescatadas"- bajo el argumento de conservar la planta productiva. Bajo la modalidad de ventas al sector privado, el 80% de las empresas alguna vez habían sido de ese mismo sector; y bajo la modalidad de las liquidaciones, el 60% había sido creada por el Estado.[305]

El sector paraestatal se retiró de la producción de electrodomésticos; de productos elaborados en insumos minerales no metálicos y de bebidas sin alcohol; de las fibras blandas y de autopartes, industria farmacéutica, petroquímica secundaria, estructuras metálicas y máquinas-herramientas. Asimismo, se reduce la participación en siderurgia y en industria azucarera, en turbinas y maquinaria no eléctrica.[306] Asimismo, el proceso de privatización disminuyó las transferencias del 8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1987. Los apoyos fiscales se redujeron sistemáticamente a partir de 1983; en ese año representaron el 2.8% del PIB, mientras que en 1987 fueron de 1.3%. El número de entidades apoyadas en este sector, había disminuido de 56 en 1983 a 29 en 1987.[307]

[304] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? Op. cit., p. 109.
[305] María Amparo Casar y Wilson Péres, El Estado empresario: ¿agotamiento o renovación? México, Siglo XXI, 1988.
[306] René Villarreal. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización? Op. cit., p. 109.
[307] Ibid, p. 117.

4.6. Impacto de la privatización en las finanzas públicas

El impacto de la privatización en el gobierno de Miguel de la Madrid arroja resultados específicos sobre los alcances y resultados de dicho proceso.[308] Con base en una estimación realizada en las Cuentas de Producción del Sector Público, las cuales aglutinan 235 empresas que dan cuenta de más del 90% de la producción del sector paraestatal, arroja los siguientes impactos.

- En primer término, la totalidad de las entidades consideradas en las Cuentas de Producción del sector público, el producto interno bruto de las empresas privatizadas representa el 2.9% del total paraestatal.
- Segundo, si del total de las entidades que aparecen en las cuentas referidas se eliminan las empresas financieras, el impacto de la privatización se eleva al 3.2%.
- Tercero, si adicionalmente a la deducción de las entidades financieras se excluye PEMEX, el peso de la privatización en el producto interno se incrementa al 14.6%.
- Cuarto, la privatización de entidades que forman parte del grupo selecto de 27 entidades denominadas de "Cuenta Pública" o sujetas a control presupuestal directo representa el 1.3% del Producto Interno Bruto correspondiente al propio grupo.
- Quinto, si de este grupo de entidades de control directo se excluye la producción de PEMEX, la proporción del PIB de las empresas privatizadas, en el total se eleva al 13.3%.
- Sexto, en el caso del grupo de empresas sujetas a control presupuestal indirecto, el PIB de las entidades privatizadas representa el

[308] Pichardo Pagaza Ignacio, El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales (caso de México). Op. cit. pp. 30-36.

9.4% del total respectivo. En este grupo se incluye a la Compañía Minera de Cananea por su importancia.

• Séptimo, si de las entidades de control interno se excluyen las instituciones financieras, resulta que la proporción se eleva a 15.5 puntos porcentuales.

En este orden de ideas, "de acuerdo a esta estimación el impacto de las desincorporaciones en el ámbito global es modesto; sin embargo, sus efectos en el ámbito sectorial son bastante significativos. Así, por ejemplo, en el caso de las actividades mineras, el impacto de las desincorporaciones en el Producto Interno Bruto del Sector Público es de 29.6%". [309]

En la industria manufacturera no petrolera, el impacto de la privatización es del 31.5%. Dividiendo a esta industria según el tipo de producto, los impactos son mucho más evidentes: en la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retira totalmente como resultado de la privatización de Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y las Empresas del Grupo Dina, en el caso de la industria automotriz; en el caso de los productos electrodomésticos, se sometieron a proceso de privatización las empresas del Grupo Productos Domésticos Somex (Acros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturera Corpomex). En la producción de bienes de capital, se decidió privatizar Fairbanks Morse, Mecánica de Tubos, Los Astilleros de Guaymas y Ensenada, y Perfiles y Estructura de Durango, entre otras.

En el sector productor de insumos intermedios, el Estado se retira totalmente de cinco ramas: Hilados y Tejidos de Fibras Blancas, al privatizar el Grupo Hilos Cadena, la Nueva Nacional Textil, Manufacturera (Nunatex)

[309] Ibíd. p. 27.

entre otras; Hilados y Tejidos de Fibras Duras al transferir Codermex al Gobierno del Estado de Yucatán; de la química básica con la venta de Cloro de Tehuantepec y de Sosa Texcoco; de las resinas sintéticas y fibras artificiales con la privatización de Fibras Nacionales de Acrílico (Finacril), Poliestireno y Derivados (Polidesa), Polietileno Monterrey (Polirey) y Hules Mexicanos, entre otros; de las industrias básicas de metales no ferrosos, con la privatización de Zincamex.

Finalmente, en el sector productor de bienes de consumo no duradero, el retiro estatal es absoluto en 4 ramas: la de preparación de frutas y legumbres con la privatización del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, entre otros; de la producción de refrescos embotellados con la venta del Grupo Garci-Crespo; de las prendas de vestir con la privatización, entre otros, de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo (Cove); y de los productos medicinales al privatizar Proquivimex División farmacéuticos.

Cabría preguntarse el impacto presupuestal de la privatización. Tomando como base de análisis el universo de empresas comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983, se puede observar que el proceso de privatización en el presupuesto total es del 10%.[310] Así, por ejemplo, el peso de la privatización en el Sector Comunicaciones y Transportes fue del 30%, en el de Agricultura y Recursos Hidráulicos del 20%, en el de Desarrollo Urbano y Ecología del 16% y en los de prevención Social y Energía, Minas e Industria Paraestatal del 15%.

El resumen, a partir de los indicadores anteriores, se concluye que el proceso de privatización ha tenido efectos menores en el patrimonio e ingresos del Estado. No obstante, "lo relevante es que el Sector Paraestatal

[310] Ibíd., p. 30. Cabe agregar que en el texto, se presentan diversos cuadros para el análisis detallado, estos pueden consultarse en el presente documento. No se agregan aquí para dar continuidad al trabajo.

tiene ahora una nueva dimensión, tanto en términos de tamaño como de cobertura, que le permitirá cumplir de mejor manera, con mayor eficacia y eficiencia, los objetivos que tiene asignados. Se abre así una nueva época para nuestras entidades paraestatales".[311]

El dilema de la privatización es que es un instrumento de política económica no una estrategia general de gobierno. El establecer la situación adecuada y el tipo de entidad a privatizar, sugiere un conocimiento no sólo económico-técnico, sino también político-social para privatizar. La mejor privatización es aquella en la que todos los participantes-gobierno, empresa y trabajadores están de acuerdo, en menor o mayor grado. Sin embargo, la privatización no es la panacea, requiere de un conjunto de acciones y decisiones políticas previas al proceso de privatización. En México, la falta de un mercado de capitales maduros y un sector privado en desarrollo, han obstaculizado el éxito de la privatización.

La más importante contradicción de la privatización es: que tiende a desmantelar monopolios públicos, pero adicionalmente puede contribuir a fomentar el monopolio privado. Entonces la intervención estatal se justifica, porque no puede dejar que el mercado establezca sus propias reglas. Sin que el Estado las norme en función del bien colectivo. México no es la excepción en este asunto.

Paralelamente, la privatización además de crear monopolios, puede producir un efecto multiplicador en la concentración de la riqueza. Esto conlleva a preguntarse en qué medida la privatización significa mayor bienestar. El dejar el libre comercio y qué los precios de los productos y/o servicios se rijan por las leyes del mercado, el bienestar social de la mayoría de la población se ve amenazado.

[311] Ibid, p. 34.

Capítulo V

La privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)

El proceso de privatización de empresas públicas en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), es más intensivo, ya que comparado con el de Miguel de la Madrid cuantitativamente es menor, pero el número de empresas públicas privatizadas son de gran tamaño -Teléfonos de México y la banca- lo que le proporciona mayores recursos públicos.

En materia de empresa pública, la modernización económica se instrumentó como estrategia de su privatización en áreas no estratégicas y no prioritarias. Así, la privatización siguió una estrategia económica combinada en tres variantes: a) la modernización del sector público; b) el redimensionamiento del sector público; y c) la elevación de la eficiencia y eficacia de la administración.

El gobierno de Carlos Salinas consideró que la modernización de las empresas públicas industriales eran la respuesta más viable a los problemas de baja producción, escasa competitividad y flexibilidad al cambio que afectaba al sector industrial, y que era uno de los caminos a seguir para contribuir a solucionar los problemas económicos que enfrentaba el país, y que la reestructuración del sector paraestatal en su conjunto liberaría esfuerzos y recursos que deberían estar dedicados a objetivos estratégicos.[312]

En su gobierno, el programa de privatización persigue cinco objetivos:[313] primero, eliminar una fuente importante de déficit fiscal; segundo, ajustar y rehabilitar las finanzas públicas; tercero, estabilizar la economía; cuarto objetivo, liberar al sector público de la excesiva carga representada por

[312] Roberto Pérez Ramírez. El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS, UNAM, 2004, p. 143.
[313] Jacques Rogozinski. High price for change. Privatization in Mexico. New York, Inter-American Development Bank, 1998, p. 119.

más de un millar de empresas públicas, a fin de que pueda concentrarse en aquellas áreas estratégicas. Por último, la privatización tenía como propósito aumentar la productividad de las empresas para hacerlas más eficientes a través de la asignación de recursos. En el mediano y largo plazo, los efectos de la privatización en México se esperaban que aumentaran la tasa de crecimiento económico, el empleo global y los salarios reales, por consiguiente, mejorar las condiciones de vida de la población.

Más que defender el mito de la eficiencia de la empresa privada frente a la empresa pública, aspecto que por demás no es por naturaleza, ya que también la empresa privada llega a ser ineficiente, la privatización es producto de un cambio en la concepción del Estado.[314] Por ello, era necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- El Estado poseía recursos que no son abundantes. No podría distribuir un patrimonio escaso entre 1 155 entidades paraestatales, que participaban en 63 ramas de actividad económica de todo tipo.
- Los déficits de un buen número de esas empresas no estratégicas hacían imposible que el gobierno siguiera subsidiándolas. Subsanar esos problemas implicaba inyectarles capital, que el gobierno no poseía.
- Algunas de las entidades solo existían en papel y muchas otras duplicaban sus funciones.

Aunado a lo anterior, las empresas públicas mantenían exceso de personal, lo cual propicia que se utilicen más trabajadores de los que eran necesarios para una misma operación y que mantengan costos de producción más elevados. Asimismo, la rotación frecuente del personal directivo, restricciones presupuestales y cargas impositivas, las hacen menos eficientes. Hay que añadir que la falta de asignación de recursos provoca que las paraestatales se endeuden, que las innovaciones tecnológicas y la introducción de nuevos métodos de procesos productivos se retrasen, que

[314] Jacques, Rogozinski. La privatización de empresas paraestatales. México, F.C.E., 1993, p. 41.

se cuente con capacidad instalada ociosa y que se registren bajos niveles de productividad. En suma, en su conjunto la mayoría de estos factores determinaron y propiciaron la privatización de empresas públicas.

La privatización junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación y la apertura comercial, buscaba en primer lugar contribuir a los objetivos de incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y generar con ello mayor productividad de los factores de la producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población.[315] En segundo lugar y desde la búsqueda del nuevo perfil del Estado, la privatización es un elemento clave para llevar a cabo el cambio estructural de un *Estado propietario a un Estado regulador*. En tercer lugar, se buscó que la privatización de empresas paraestatales fuera uno de los mecanismos para lograr el ajuste de las finanzas públicas que permitiera estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos.

5.1 Proceso de privatización de venta en el gobierno de Salinas de Gortari

Con el objeto de fortalecer las acciones del Gobierno Federal para la venta de entidades paraestatales, por decreto del Presidente de la República se creó la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta Unidad está integrada por seis personas a nivel directivo y personal de apoyo. A continuación una descripción breve de la privatización en este periodo, ver cuadro No. 29:

[315] Rogozinski, Jacques. La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997, p. 120.

Cuadro No. 29

Proceso de privatización con Carlos Salinas de Gortari

Etapa	Características
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 (CIGF) su propuesta de privatización, por considerar que la empresa no es estratégica ni prioritaria.
2) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento	La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF) con sus facultades, envía la comunicación oficial al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público con el fin de que se inicie el proceso de venta.
3) Designación del Banco Agente	La SHCP asigna, en todos los casos, a uno de los 18 Bancos comerciales del país como agente de venta del Gobierno Federal. La Unidad de Desincorporación de la SHCP, analiza la situación de cada empresa y en coordinación con el Banco agente, ya designado, diseñan el esquema de venta
4) Lineamientos de venta	Una vez diseñado y aprobado el esquema de venta y dadas las características y situación específica de la empresa, el Banco agente propone a la SHCP 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 de depósito los cuales deberán contar con la aprobación final de la Unidad de la Desincorporación.
5) Perfil y Prospecto de Venta	El Banco agente elabora dos documentos: el perfil informativo, que es un documento reducido en el que se incluyen los aspectos generales de la entidad; el segundo documento, es el prospecto descriptivo que está conformado por la información más relevante de la empresa con características particulares que el posible comprador requiere

Continúa

Etapa	Características
5) Perfil y Prospecto de Venta	conocer como son: estados financieros, créditos, situación laboral y comercial
6) Evaluación Técnica-Financiera	El Banco agente, partiendo de la información que le ha proporcionado la empresa, realiza un estudio a través de diferentes métodos denominados evaluación técnico - financiera. Entre los métodos más utilizados se encuentran: valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor del mercado. El resultado de este análisis arroja un valor mínimo de referencia, que es un indicador del precio de la empresa y se utiliza como patrón de comparación para ponderar las ofertas, sin embargo, está puede venderse a un valor distinto, dependiendo de las condiciones del mercado.
7) 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 Notario Público, de representantes de la SHCP y de la SECOGEF. Posteriormente, la institución de crédito procede a la homologación de ofertas con el objeto de hacerlas comparables entre sí. Cuando se analiza una oferta, además del precio de la operación y las condiciones del pago, se toman en cuenta los proyectos del comprador respecto a la empresa Aun así, la variable de mayor importancia en la evaluación es el precio.
8) Autorización y Resolución de Venta	Cuando el dictamen de la CIGF es favorable, la SHCP emite un oficio de autorización y resolución de venta, en favor de la oferta que garantice las mejores condiciones para el Estado.
9) Formalización de la Compra-Venta	La dependencia propietaria de las acciones del Gobierno Federal y el comprador, suscriben el contrato de compra-venta, formalizándose así la operación. Posteriormente, el comprador realiza una auditoria de com-

Continúa

ETAPA	CARACTERÍSTICAS
9) Formalización de la Compra-Venta	pra, que somete a la consideración de la SHCP y si sus reclamos proceden, se realiza el reembolso correspondiente.
10) Desincorporación (Privatización)	El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, ajustándose al contrato de compra-venta, la SHCP envía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, un oficio para proceder a la privatización de la empresa del universo de Entidades Paraestatales (anexando copias del contrato de compra venta y del entero a la Tesorería de la Federación).
11) Integración del "Libro Blanco"	Cuando el proceso de venta a concluido, el Banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento denominado "Libro Blanco", en el que se conjuntan todos los documentos oficiales relacionados con cada etapa del proceso de enajenación. El coordinador de la Unidad de Desincorporación lo envía a la SPP y a la SECOGEF, para que de acuerdo a las atribuciones que esta última tiene conferidas lleve a cabo el seguimiento y el control de los procesos de privatización. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas privatizadas. Asimismo se conserva un ejemplar adicional en la Unidad de Desincorporación.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia a partir: Jacques, Rogozinski. La privatización de empresas paraestatales. México, F.C.E., 1993, pp. 59-70.

Las primeras etapas son comunes a cualquiera de las modalidades de privatización. Una vez que la Coordinadora de Sector realiza el análisis de la empresa, presenta una propuesta de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF) que estipula las características de la entidad y los argumentos que fundamentan su venta, de considerarlo procedente, la comisión dictamina la modalidad bajo la cual la paraestatal dejará de formar parte del sector público. En el caso de que el dictamen establezca la alternativa de enajenación –venta- se procede a formalizar su resectorización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se hace responsable de su proceso de venta.

5.2 Resultados de la privatización a diciembre de 1994

Al 1° de diciembre de 1988, existían un total de 618 entidades paraestatales. Como resultado de la creación de 32 entidades, la reinstalación de 7 procesos y la desincorporación de 399 entidades, éste se redujo a 258 entidades a finales de 1993.

Las entidades creadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari obedecen a diversas razones: 7 de ellas corresponden a Administraciones Portuarias Integrales, constituidas de acuerdo con la nueva Ley de Puertos y que en su momento, serán privatizadas; 5 tienen su origen en la modernización de Petróleos Mexicanos; 11 vienen a atender distintas demandas nacionales (Comisión de Derechos Humanos; Procuraduría Agraria; Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, entre otras). Por último, las 9 restantes obedecen a la estrategia de privatización del sector siderúrgico y que posteriormente fueron objeto de enajenación. A continuación se enlistan las empresas públicas privatizadas bajo la modalidad de la venta, de acuerdo al cuadro No. 30.

Cuadro No. 30

Privatización por venta con Carlos Salinas

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Venta)
SHCP	Afianzadora Mexicana S.A. (1989).
SHCP	Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V. (1989).
SARH	Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V. (1989).
SARH	Algodonera comercial Mexicana, S.A. (1989).
SEMIP	Ingenio Plan de Ayala, S.A., Compañía Industrial Azucarera, S. A. (Ingenio Cuatotolapam) e Ingenio San Gabriel Veracruz, S.A. (1989).
SARH	Cafés y Cafeterías de México, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Astilleros Unidos de Ensenada, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V. (1989).
ST	Hotel El Mirador, S.A de C.V. (1989).
SEMIP	Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V. e Ingenio Calipam, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Ingenio Ponciano Arriaga, S. A., Ingenio Álvaro Obregón, S.A., Ingenio Fomento Azucarero del Centro, S.A. (San Francisco Ameca) e Ingenio Quesería, S.A (1989).
SEMIP	Comercial de Telas, S.A. (1989).
SEMIP	Macocozac, S.A. (1989).
SEMIP	Motores Perkins, S.A. (1989).
SEMIP	Refractarios Hidalgo, S.A. (1989).
SEMIP	Hierro y Acero del Norte, S.A. (1989).
SEMIP	AHMSA Ingeniería, S.A. (1989).
SEMIP	Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V. (1989). SEMIP Estructuras de Acero, S.A. (1989).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Venta)
SEMIP	Dina Autobuses, S.A., Dina Camiones, S.A. de C.V., Dina Motores, S. A. de C.V., Plásticos Automotrices, S.A. de C.V. (1989).
SP	Productos Pesqueros, S.A. de C.V. (1990).
SP	Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, S.A. de C.V. (1990).
SP	Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V. (1990).
SP	Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Matacintas, S.A. de C.V. (1990).
SP	Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A. de C.V., Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Compañía Naviera Minera del Golfo, S.A. de C.V. (1990).
SCT	Teléfonos de México, S.A. de C.V. y 20 subsidiaras (1990).
SARH	Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. de C.V. y Servicios Forestales, S.A. de C.V. (1990).
SARH	Beneficiadora de Coco de Acapulco, S.A. de C.V. (1990).
SARH	Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Ingenio Independencia, S.A., Ingenio José María Martínez, S.A. (Tala) e Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. (1990).
SEMIP	Fomento Azucarero del Golfo, S.A., Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. y Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio de Huixtla, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio Melchor Ocampo, S.A., Ingenio San Sebastián, S.A. e Ingenio Santa Clara, S.A (1990).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Venta)
SEMIP	Compañía Azucarera de los Mochis, S.A. (1990).
SEMIP	Compañía Azucarera del Istmo, S.A. (Santo Domingo) e Ingenio Juchitlán, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A., Azucarera de la Chontalpa, S.A., Ingenio Hermenegildo Galeana, S.A. e Ingenio José María Morelos, S.A. (1990).
SARH	Tabacos Aztecas, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio de Casasano La Abeja S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio Eldorado, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio La Primavera, S.A. (1990).
SEMIP	Turborreactores, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A. (1990).
SEMIP	Tubacero, S.A. (1990).
SEMIP	Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Sonocal, S.A. de C.V. (1990).
ST	Operadora Ex Convento de Santa Catarina, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Siderúrgica Nacional, S.A. (1991).
SHCP	Barras de Acero de México, S.A. de C.V., Alambres y Derivados de México, S.A. de C.V. y Corrugados y Alambrones de México, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Clemex, S.A. (1991).
SEMIP	Refractarios H. Flir, S.A. de C.V., Refractarios H. W. Flir de México, S.A. de C.V. y Minas de California, S.A. (1991).
SHCP	Multibanco Mercantil de México, S.A. (1991).
SHCP	Banca Cremi, S.A. (1991).
SHCP	Banpaís, S.A (1991).
SHCP	Banca Confía, S.A. (1991).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Venta)
SHCP	Banco de Oriente, S.A. (1991).
SHCP	Banco de Crédito y Servicios, S.A. (1991).
SHCP	Banco Nacional de México, S.A. (1991).
SHCP	Bancomer, S.A. (1991).
SHCP	Banco BCH, S.A. (1991).
SP	Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V. (1991).
SP	Productos Pesqueros, S. A. de C.V. (1991).
SP	Productos Pesqueros de Alvarado, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Campeche, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Yukaltepetén, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Michoacán, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V., Servicio Minero Metalúrgicos de Occidente, S.A. de C.V., 50% de Servicios Siderúrgicos Integrados, S.A. de C.V., Inmobiliaria Sicartsa, S.A. de C.v., Inmuebles Minero Metalúrgicos, S.A. de C.V., y el 50% de Inmobiliaria Sersilin, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Altos Hornos de México, S.A. de C.V., Avíos de Acero, S.A., Carbón y Minerales de Coahuila, S. A. de C.V., Cerro de Mercado, S.A., Minerales Monclova, S.A. de C.V., Minera del Norte, S.A. de C.V., Compañía Minera de La Florida de Muzquiz, S.A. de C.V., Compañía Minera el Mamey, S.A. de C.V., Hullera Mexicana, S.A. de C.V., Compañía Carbonera La Sauceda, S.A. de C.V., La Perla Minas de Fierro, S.A. de C.V., Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S.A. de C.V. (1991).
SPP	Instituto Mexicano de Investigaciones en Manufacturas Metal-Mecánica, A.C. (1991).
SEMIP	Ingenio Alianza Popular, S.A., Ingenio Pedernales, S.A., Ingenio Purruarán, S.A. y Compañía Azucarera del Ingenio Bellavista, S.A. (1991).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Venta)
SHCP	Inmobiliaria Siderbal, S.A. de C.V., 50% de Servicios Siderúrgicos Integrados, S.A. de C.V., 50% de Inmobiliaria Serslin, S.A. de C.V. (1992).
SHCP	Banca Serfin, S.A. (1992).
SHCP	Multibanco Comermex, S.A. (1992).
SHCP	Banco Mexicano Somex, S.A. (1992).
SHCP	Banco del Atlántico, S.A. (1992).
SHCP	Banca Promex, S.A. (1992).
SHCP	Banoro, S.A. (1992).
SHCP	Banco Mercantil del Norte, S.A. (1992).
SHCP	Banco Internacional, S.A. (1992).
SHCP	Banco del Centro, S.A. (1992).
SHCP	Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V. (1992).
SARH	Nutrimex, S.A. de C.V. (1992).
SEMIP	Minera Carbonífera Río Escondido, S.A. (1992).
SEMIP	Grupo Industrial NKS, S.A. de C.V. (1992).
SHCP	Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V. (1992).
SEMIP	Cerámicas y Ladrillos, S.A. (1992).
SEMIP	Compañía Operadora de Estaciones de Servicio, S.A. de C.V. (1992).
SHCP	Compañía Operadora de Teatros, S.A. de C.V., Estudios América, S.A. de C.V., e Impulsora de Televisión de Chihuahua, S.A. (1993).
SHCP	Aseguradora Mexicana, S.A. (1993).
SEMIP	Procarsa, S.A. de C.V. (1993).

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994.

A diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensa. Al 31 de diciembre de 1993, se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles, entre otras.

Cuadro No. 31

Privatización por liquidación con Carlos Salinas

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SHCP	Inmuebles Cuauhtémoc, S.A. (1989).
SHCP	Banco Nacional de Turismo, S.A. (1989).
SDN	Nitrocelulosas Industriales de México, S.A. de C.V. (1989).
SARH	Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L. (1989).
SARH	Almacenes Caraza Campos, S.A. (1989).
SARH	Productos de Maderas Finas, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Ingenio El Cora, S.A. (1989).
SCT	Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Servicio de Coches Dormitorios y Conexos, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V. (1989).
SCT	Jardines de Santa Clara, S.A. (1989).
SDS	Urbanizadora Tlal-Mex, S.A. (1989).
SPP	Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (1989).
SP	Atuneros Mexicanos, S.A. de C.V. (1989).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SP	Sardineros Mexicanos, S.A. de C.V. (1989).
SP	Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C.V. (1989).
SP	Palangreros Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Vitrium, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Lavandería del Balsas, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Distribuidora de Materiales del Balsas, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1989).
SEMIP	Servicios Agrícolas Cañeros, S.A. (1989).
SEMIP	Ingenio 14 de septiembre, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Ingenio Miguel Hidalgo, S.A. de C.V. (1989).
SEMIP	Traksomex, S.A. de C.V. (1989).
SG	Compañía Industrial de Ayotla, S.A. (1990).
SG	Promoción y Desarrollo Industrial, S.A. de C.V. (1990).
SHCP	Del ángel, S.A. (1990).
SEMIP	Servicios Sociales Industriales, A.C. (1990).
SHCP	Edificio Cook, S.C. (1990).
SHCP	Río Nazas, S.A. (1990).
SEMIP	Industrial Cañera, S. A. (1990).
SEMIP	Compañía Arrendadora de Equipos, S.A. (1990).
SEMIP	Agrícola de Agua Buena, S.C.L. (1990).
SEMIP	Compañía Alcoholera de Agua Buena, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio de Agua Buena, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio de Edzna, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio José Martí, S.A. (1990).
SEMIP	Maquinaria Maniobras y Servicios Conexos, S.A. (1990).
SEMIP	Bagazo Industrializado, S.A. (1990).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SEMIP	Ingenio de Estipac, S.A. (1990).
SARH	Ingenio Oacalco, S.A. (1990).
SEMIP	Ingenio de Nueva Zelandia, S.A. (1990).
SARH	Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V. (1990).
SARH	Comisión Nacional del Cacao (1990).
SCT	Servicios Portuarios y Marítimos de Baja California Sur, S.A. de C.V. (1990).
SCT	Servicios Portuarios y Marítimos de Tuxpan, S.A. de C.V. (1990).
SCT	Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S.A. de C.V. (1990).
SCT	Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A. de C.V. (1990).
SEP	Publicidad Cuauhtémoc, S.A. (1990).
SS	Hospital Regional de Veracruz, (1990).
SEMIP	Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S.A. (1990).
SEMIP	Promotora Industrial del Balsas, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Servicios y suministros Siderúrgicos, S.A. (1990).
SEMIP	Edificaciones Monterrey, S.A. (1990).
SEMIP	Equipos y Servicios de Transporte, S.A. (1990).
SEMIP	Industrias Flir, S.A. (1990).
SEMIP	Diesel Nacional, S.A. (1990).
SDUE	Programa Fraccionamiento Popular de Ecatepec (1990).
SDUE	Urbanizadora de Poza Rica, S.A. (1990).
SDUE	Fraccionadora de Tijuana, S.A. (1990).
SDUE	Fraccionamientos Mexicali, S.A. (1990).
SDUE	Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (1990).

Continúa

Áreas De Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SDUE	Urbanizadora de los Paraísos, S.A. (1990).
ST	Operadora de Servicios Turísticos Portuarios Cabo San Lucas, S.A. de C.V. (1990).
DDF	Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V. (1990).
SEP	El Colegio del Bajío, A.C. (1991).
SP	Empresa Pesquera del Balsas, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Mexaro, S.A. de C.V.
SEMIP	Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. (1991).
SEMIP	Inmobiliaria Guadalupe, S.A. (1991).
SEMIP	Sales y Alcalis, S.A. (1991).
SEMIP	Ayotla Textil, S.A. (1991).
SEMIP	Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. (1991).
SEMIP	Minerales Submarinos Mexicanos, S.A. (1991).
SEMIP	Dravo de México, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Inmobiliaria Tuzandepetl, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Clemex Ingeniería, S.A. (1991).
SEMIP	Compañía Minera Santa Rosalía, S.A. (1991).
SEMIP	Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Petroquímica de México, S.A. (1991).
SEDUE	Fraccionamiento Veracruz, S.A. (1991).
SEDUE	Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. (1991).
SEDUE	Loma Sol, S.A. (1991).
ST	Inmobiliaria Hotelera Villa del Mar, S.A. de C.V. (1991).
ST	Inmobiliaria Hotelera Nuevo Sol, S.A. (1991).
ST	Arrendadora de Instalaciones Turísticas, S.A. de C.V. (1991).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
ST	Operadora de Instalaciones Turísticas, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Inmobiliaria Daride, S.A.
SEMIP	Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A. (1991).
SARH	Desarrollo Industrial del Café Mexicano, S.A. (1991).
SARH	Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (1991).
SARH	Productos Forestales de la Tarahumara (1991).
SS	Patronato de la Clínica Primavera de Ortopedia (1991).
SS	Patronato para la Formación del Patrimonio de la Fundación Permanente de Asistencia Privada Dr. José Ma. Álvarez (1991).
SS	Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo" (1991).
SG	Instituto de Estudios y Documentos Históricos, A.C. (1991).
SCT	Servicios Aéreos Especiales, S.A. (1991).
SCT	Sistema Portuario Tampico-Altamira (1991).
SCT	Transporte Aéreo Federal (1991).
SEMIP	Sidermex, S.A. de C.V. (1992).
SHCP	Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C. (1992).
SHCP	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (1992).
SHCP	Inversiones Urbanas Monterrey, S.A. (1992).
SARH	Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (1992).
SARH	Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (1992).
SARH	Servicios Ejidales, S.A. de C.V. (1992).
SARH	Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (1992).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SARH	Sociedad cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. y R.S. (1992).
SCFI	Industrias Conasupo, S.A. de C.V. (1992).
SEP	Compañía Continental de Películas, S.A. (1992).
SEP	Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Dos, S.A. de C.V. (1992).
SEP	Edificios Juárez, S.A. (1992).
SEP	Corporación Nacional Cinematográfica, S.A. de C.V. (1992).
SEP	Nuevas Distribuidoras de Películas, S.A. de C.V. (1992).
SEP	Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (1992).
SP	Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. (1992).
SP	Productos Pesqueros Atún-Mex., S.A. de C.V. (1992).
SP	Productos Pesqueros de Escuinapa, S.A. de C.V. (1992).
SP	Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V. (1992).
SP	Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V. (1992).
SP	Escameros Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V. (1992).
SEDUE	Jardines del Pedregal de San Ángel, S.A. (1992).
ST	Famitur, S.A. de C.V. (1992).
ST	Complejo Turístico Río Colorado, S.A. (1992).
SEMIP	Transportes Centrales, S.A. (1992).
SARH	Industrias de Agricultores, S.A. de C.V. (1993).
SARH	Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. (1993).
SARH	Comisión Nacional de Fruticultura (1993).
SARH	Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V. (1993).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Liquidación)
SARH	Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V. (1993).
SHCP	Siderúrgica del Balsas, S.A. de C.V. (1993).
SEMIP	Internacional de Aceros, S.A. (1993).
SEMIP	Fundidora Monterrey, S.A. (1993).
SEP	Centro de Ecodesarrollo, A.C. (1993).
SEP	Servicios Centrales de Instrumentación y Laboratorios, A.C. (1993).

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Por su parte, el sector correspondiente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) experimentó la mayor reducción de número de entidades, siendo está de 153, lo que representa un 86% en relación con las entidades al inicio de la administración salinista. Cabe señalar que el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presenta, al final de 1993, 62 entidades a las que hay que restar 15 en proceso de privatización, se redujo en 48 entidades, lo que significó un 50%. Se argumentaba que era para permanecer en la banca de desarrollo y fideicomiso de fomento. Otro sector en los que se dieron significativas reducciones fueron Comunicaciones y Transportes (SCT) con 39 entidades, que representaron un 70% y Agricultura y Recursos Hidráulicos con 34 entidades, una disminución del 85%.

Cuadro No. 32

Privatización por extinción con Carlos Salinas

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Extinción)
SHCP	Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (1989).
SHCP	Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1989).
SARH	Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (1989).
SEDUE	Fideicomiso Traslativo de Dominio sobre los Terrenos que integran el Ex Ejido Zacatecas en Mexicali, Baja California (1989).
ST	Fideicomiso Ex Convento de Santa Catarina en Oaxaca, Oax. (1989).
SP	Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero (1989).
SG	Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico, S.A., la Explotación de Películas Extraordinarias (1990).
SHCP	Fideicomiso para Otorgar Créditos Agropecuarios en San Pedro de las Colonias, Coah. (1990).
SHCP	Fondo de Equipamiento Industrial (1990).
SHCP	Fideicomiso para Otorgar Créditos a Ayuntamientos, Gobiernos de los Estados y Gobierno Federal para Obras de Agua Potable y Alcantarillado (1990).
SHCP	Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana (1990).
SHCP	Fideicomiso para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes (1990).
SHCP	Fideicomiso para Trabajos de Explotación, Bombeo, Estudios y Créditos a Cinco Centros de Población del Valle del Vizcaíno en Baja California (1990).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Extinción)
SHCP	Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan Cotton Co. (1990).
SHCP	Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas (1990).
SDN	Fideicomiso Colonias Militares (1990).
SARH	Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (1990).
SARH	Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte (1990).
SEP	Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros (1990).
SEDUE	Fideicomiso para la Venta de Lotes de Terrenos Colindantes del Brazo del Río Silao en el Tramo que Atraviesa Irapuato, Gto. (1990).
SEDUE	Fideicomiso para la Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Programas Habitacionales (1990).
SHCP	Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas (1991).
SHCP	Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (1991).
SHCP	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros (1991).
SHCP	Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Ingenieros y Contratistas, S.A. (1991).
SHCP	Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (1991).
SARH	Fideicomiso para Apoyar Financieramente a los Institutos Nacionales de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias (1991).
SARH	Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (1991).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Extinción)
SP	Fideicomiso Único para el Desarrollo de la Flora y la Fauna Acuáticas (1991).
DDF	Fideicomiso para Otorgar Créditos a los Concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el Distrito Federal (1991).
DDF	Fideicomiso Destinado a Otorgar Créditos a Favor de Taxistas del Distrito Federal (1991).
SCFI	Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos (1991).
SCFI	Fondo para la Industria Asociada (1991).
SEDUE	Fideicomiso Conjunto Habitacional Héroes de Chapultepec (1991).
SHCP	Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del Distrito Federal (1992).
SHCP	Fondo de Financiamiento al Sector Público (1992).
SP	Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero (1992).
SDN	Fideicomiso para el Pago de Pensiones Militares (1992).
SRE	Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales (1992).
SRA	Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (1992).
SCFI	Fondo Nacional de Fomento Industrial (1992).
SCFI	Instituto Nacional del Consumidor (1992).
SARH	Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de la Candelilla (1993).
SARH	Fideicomiso que Tendrá por Objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural (1993).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Extinción)
SHCP	Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (1993).
SHCP	Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (1993).
SHCP	Fideicomiso para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, A.C. (1993).
ST	Fideicomiso para el Turismo Obrero (1993).

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Destaca el hecho que el Sector Educación Pública es el único que registra un incremento, derivado de la resectorización de las entidades del Subsector de Investigación, que coordinaba la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. Mientras que debe apuntarse que el Sector Salud se redujo en tan sólo 4 entidades.

Cuadro No. *33*

Privatización por fusión con Carlos Salinas

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Fusión)
SEMIP	Acero Centro de Servicio, S.A. (1989).
SEMIP	Compañía Minera Norex, S.A. (1989).
SEMIP	Manganeso, S.A. (1989).
SG	Inmobiliaria Papalopan, S.A. (1990).
SEMIP	Carbón y Cok, S.A. (1990).
SEMIP	Compañía Minera de Guadalupe, S.A. de C.V. (1990).
SEMIP	Hulera Saltillito, S.A. (1990).
SCT	Telefónica Nacional, S.A. de C.V. (1990).

Continúa

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Fusión)
SEMIP	Inmobiliaria Petroquímica, S.A. de C.V. (1992).
SEDUE	Urbanizadora de Tijuana, S.A. (1992).
SEDUE	Administradora de Fraccionamientos e Inmuebles, S.A. de C.V. (1992).
SCFI	Distribuidora Conasupo del Estado de México, S.A, de C.V. (1992).
SHCP	Dulcerías Oro, S.A. (1993).

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Destaca que las variantes de venta y liquidación fueron las más significativas dentro de los 399 procesos de privatización, las demás –extinción, fusión y transferencia- se utilizaron en menor medida. En ese sentido, siete Estados de la Federación recibieron fideicomisos o empresas de diversos giros, entre los que destaca el turístico, como fue el caso de Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Guerrero y Morelos.

Durante el periodo de Carlos Salinas, se había vendido su tenencia accionaria en 159 empresas de participación estatal mayoritaria y la correspondiente a 20 empresas de participación estatal minoritaria. Adicionalmente, había efectuado la venta de diversas unidades industriales, que en su momento fueron operadas por alguna entidad paraestatal.

Cuadro No. 34

Privatización por transparencia con Carlos Salinas

Áreas de Actividad	Entidades Privatizadas (Transferencia)
SRA	Fideicomiso Bahía Banderas (1989).
SRA	Nuevo Vallarta, S.A. de C.V. (1989).
SEDUE	Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A. de C.V. (1989).
SEDUE	Fideicomiso Puerto Vallarta (1990).
SCFI	MICONSA-Atlacomulco, S.A. de C.V. (1991).
SEMIP	Industrial Textil Bellavista, S.A. (1991).
SEDUE	Fideicomiso Lago de Tequesquitengo (1991).
SEMIP	Celulosa del Pacifico, S.A. de C.V. (1991).
ST	Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (1992).
SEDUE	Fideicomiso Balneario de Agua Hedionda (1993).
ST	Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1993).

Fuente: elaboración propia a partir de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, 1994.

En términos de los recursos totales que se han generado en la administración de Carlos Salinas por la enajenación de empresas (mayoritarias, minoritarias, activos y unidades industriales) y que alcanzaron la cifra de 69'930,090.1 miles de nuevos pesos, 37'856,452.0 miles de nuevos pesos, es decir, el 55% provinieron de la venta de 18 instituciones de crédito. Todos los bancos se vendieron por encima de su valor contable, siendo el precio promedio ponderado de venta de 3.09 veces.

Debe mencionarse que de acuerdo con la información oficial, el 93% de las empresas públicas que se han privatizado han quedado en manos de mexicanos. Sin embargo, si consideramos la participación de la inversión

extranjera desde el punto de vista de los ingresos aportados, ésta se incrementa sensiblemente, en especial por lo que se refiere a la aplicación de las empresas de grandes dimensiones como Teléfonos de México y Siderúrgica del Balsas. A través de su participación en 16 operaciones de venta, los recursos del capital foráneo ascienden a 14'199,746.5 miles de nuevos pesos, los cuales representan el 20.47 de los ingresos totales de las privatizaciones de ese sexenio.

Por su parte, los trabajadores organizados tuvieron preferencia de compra y concretaron sus ofertas en un 10% de las privatizaciones que se realizaron. Organismos laborales como la Confederación Nacional Campesina, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los productores de palma y la Unión de Productores de Caña, adquirieron 22 entidades privatizadas. Así, el proceso de privatización en México a diciembre de 1993,[316] de acuerdo al cuadro No. 34, arroja los siguientes datos:

En suma se ha concretado que el universo de 618 entidades existentes a diciembre de 1988, pasó al finalizar 1993, a 258 entidades, de las cuales 48 se encontraban en proceso de privatización, 70 corresponden a empresas de participación mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 a entidades de servicio institucional. Las primeras son aquellas que, en virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y, en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera. Por su parte, los fideicomisos públicos y las entidades de servicio institucional, que constituyen casi el 50% de las vigentes, son aquellas que cumplen con una función social mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación.

5.3 Análisis de la privatización a 1994

La privatización de las empresas públicas buscó ser uno de los mecanismos para lograr el ajuste de las finanzas públicas que permitiese estabili-

[316] Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de Entidades Paraestatales. México, F.C.E., 1994, p. 57.

zar la economía al eliminar una fuente importante de gastos. En segundo lugar y desde el punto de vista del nuevo perfil del Estado, la privatización es un elemento clave para llevar a cabo el cambio estructural.

La privatización junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación (eliminación de la aplicación discrecional de las normas que regulan la actividad económica, así como la eliminación de la excesiva reglamentación de las barreras de entrada y salida de mercados, y de prácticas monopólicas), la apertura comercial orientada hacia la exportación y competitividad de la economía, y la inversión extranjera directa como complemento a la inversión nacional, buscó en tercera instancia contribuir a los objetivos de incrementar la eficiencia en los factores de producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población. [317]

En esta etapa, iniciada en el régimen de Salinas de Gortari, el proceso de privatización se ha llevado en particular por la vía de la venta y la liquidación, las otras modalidades (extinción, transferencia o fusión) no son tan relevantes, conforme al documento presentado para su divulgación a la opinión pública.[318]

En otra perspectiva, Tamayo (1989) había realizado una investigación directa en la que encontró que el 55 por ciento de las privatizaciones se dieron en empresas que en sus orígenes fueron privadas; el 35 por ciento de los casos de venta encuentran en su fundación a una empresa creada por el sector público; y el 10 por ciento restante al momento de la creación del Estado que participó en forma minoritaria, siendo mayoritariamente privada.[319] Entonces, prácticamente las dos terceras partes de las ventas

[317] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 144.
[318] Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de Entidades Paraestatales., Op, cit p. IX.
[319] Jorge, Tamayo. "El redimensionamiento de las empresas estatales". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989, p. 87.

que el sector público ha hecho a los sectores privado y social, fueron en sus inicios empresas privadas que quebraron y que el Estado sostuvo y desarrolló, para saneadas y expandidas hacer el camino inverso, es decir, privatizarlas.

Entre el primero de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994, se habían privatizado 421 entidades del universo de 618 al inicio del periodo. De la disminución registrada, 205 empresas fueron por liquidación y extinción, 17 por fusión, 11 por transferencia a gobiernos estatales, 161 por enajenación o venta y 27 empresas por disposición de la LFEP que dejaron de considerarse como tales.

De tal manera que el número de entidades paraestatales disminuyó de 1,155 en 1982 a 210 en 1993. Pero para junio de 1994 hubo un incremento de entidades debido a la creación de las Administraciones Portuarias Integrales (API) con el fin de modernizar el sistema portuario, así el año concluyó con 219 entidades: 82 organismos descentralizados; 107 empresas de participación estatal mayoritaria y 30 fideicomisos públicos, es decir, menos de la mitad de las que se tenían al inicio de la administración salinista.

Entre las empresas públicas privatizadas destacan Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea, Sidermex, Teléfonos de México. También se vendieron 18 bancos producto de la nacionalización de 1988, que representó un monto global al de 36 billones de pesos. Al respecto véase el siguiente cuadro No. 35.

Cuadro No. 35

Privatización de empresas públicas (diciembre 1982 - junio 1994)

Año	Organismos descentralizados	Propiedad mayoritaria	Fideicomisos	Propiedad minoritaria	Total
1982	102	744	231	78	1,155
1983	97	700	199	78	1,074
1984	95	703	173	78	1,049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	95	0	217
1992	82	100	35	0	217
1993	82	98	30	0	210
1994	82	107	30	0	219

Fuente: Jacques Rogozinski. La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997, p. 111.

Debido a lo anterior, el sector paraestatal redujo la importancia en términos de empleo y producción totales. La participación de las empresas públicas en la producción estatal se redujo de 25% en 1983 a menos de 16% en 1992. El empleo, por su parte, disminuyó su participación casi 10% respecto de la ocupación total de la economía, como lo muestra el cuadro No. 36.

Cuadro No. 36

Empresas paraestatales vendidas con el mayor número de empleados

Empresas privatizadas	Número de empleados
Teléfonos de México	51,126
Bancomer	37,041
Banamex	31,385
Mexicana de Aviación	13,027
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan	3,617
Astilleros Unidos de Veracruz	2,9883
Compañía Minera de Cananea	2,973
Compañía Real del Monte y Pachuca	2,416
Dina Camiones	1,678
Tabamex	1,259

Fuente: Pedro Aspe Armella. El camino mexicano de la transformación económica. México, F.C.E., p. 184.

Otro elemento de la privatización del sector paraestatal fue la reducción de las transferencias del Gobierno Federal a las empresas de propiedad estatal. Los subsidios totales a estas empresas ascendieron de 12% del PIB en 1982 a 2.51% para 1990, como resultado de la venta de empresas ineficientes, no estratégicas ni prioritarias y del retiro de subsidios y privilegios otorgados a empresas privadas.

De esta forma el gobierno salinista se retiro de 21 ramas de la actividad económica, entre las que destacan: minería, construcción, comercio, transporte, servicios financieros, industria manufacturera y servicios comunales. De las 63 ramas en las que participaban las 1,155 entidades paraestatales. Véase cuadro No. 37.

Cuadro No. 37

Empresas privatizadas entre diciembre 1982 - junio 1994
(Clasificación por gran división de actividad económica)

Sector	1982-1988	1989-1994
Agropecuario, silvicultura y pesca	0	0
Minería	5	16
Industria manufacturera	104	88
Construcción	0	4
Electricidad, gas y agua	0	27
Comercio, restaurantes y hoteles	27	6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5	29
Servicios financieros	7	29
Servicios comunales	7	10

Fuente: Fuente: Pedro Aspe Armella. El camino mexicano de la transformación económica. México, F.C.E., 1993, p. 113.

El sector manufacturero en el periodo 1982-1988 y 1989-1994, fue el que más sufrió privatizaciones. Siguieron el mismo camino el sector financiero, transporte, almacenamiento y comunicaciones; minería, electricidad, gas y agua.[320] Conforme al proceso analizado se destaca la participación del sector social en el proceso de privatización, como en el caso de: Obreros Sindicalizados de las Empresas, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productos de la Palma, la Unión de Productores de la Caña, entre otros, en la adquisición de 12 entidades paraestatales, a saber: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V., Monterrey I y Ciudad Obregón II; las Empresas Pesqueras: Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.; el

[320] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 152.

Fideicomiso de la Palma S. de R.L. y de I.P. y C.V.; el Paquete de Ingenios Melchor Ocampo, S.A., San Sebastián, S.A. y Santa Clara, S.A., la Planta San Carlos activo segregado de Productos Pesqueros de la Paz, así como el Ingenio la Primavera, S.A.

Adicionalmente se debe considerar la participación de los Trabajadores Sindicalizados de Teléfonos de México, S.A. de C.V., quienes adquirieron el 4.4% del capital social, así como la adquisición del 25% de las acciones de Aerovías de México (antes Aeroméxico) por parte de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México.

Destacan los casos de privatización de la Compañía Mexicana de Aviación, las Empresas Pesqueras (Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Topolobambo, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.), Ingenios Azucareros (dieciséis) y Teléfonos de México.

La venta de TELMEX y sus 16 empresas subsidiarias, significó para el Gobierno Federal la cantidad de 5'171,216.0 (cinco billones ciento setenta y un mil doscientos dieciséis millones de pesos), casi la mitad de la venta de las otras 137 entidades privatizadas. Llaman la atención dos aspectos. Primero, la participación de los trabajadores con un 4.4% del capital, se debió gracias al préstamo otorgado por Nacional Financiera, S.N.C. de 292 millones de dólares a ocho años. Segundo, se diseña un esquema de financiamiento tendiente a garantizar un efectivo control de la empresa a través de la compra del 20.4% de las acciones serie "AA" representativas del capital social de TELMEX que sólo podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas mexicanos.[321]

Al mes de abril de 1991, el número de empresas privatizadas por el proceso de venta fue de 55 y se estimó que el programa de venta del sector público, tendría un avance del 95% a fines de 1991. Destacan entidades a

[321] Ibíd., p. X.

privatizar: Altos Hornos de México, S.A, Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas, S.A.", Aseguradora Mexicana y las Sociedades Nacionales de Crédito.[322]

La perspectiva en esta etapa sugiere que "ciertamente la etapa más sencilla del programa ha concluido dado que las empresas más pequeñas se han privatizado. Sin embargo, la experiencia adquirida en estos procesos ha generado las condiciones necesarias para el manejo de los casos más complejos, mismos que han requerido una profunda reestructuración, no sólo de un sistema financiero, sino también el operativo".[323]

5.4 Tres procesos de privatización: la banca, Teléfonos de México y la siderúrgica

Dentro del proceso de privatización en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, destacan por su importancia, relevancia, alcances y resultados, la privatización de los 18 bancos que habían sido nacionalizados por el gobierno de José López Portillo en 1982 y la venta de Teléfonos de México (TELMEX) monopolio público del servicio telefónico. A continuación se presenta en forma sucinta los aspectos relevantes de cada proceso.

5.4.1 La privatización bancaria

El sistema bancario fue nacionalizado al final de la administración del presidente José López Portillo (1982), en un esfuerzo un tanto desesperado por mantener cierta autonomía financiera. Durante ocho años, los bancos funcionaron razonablemente bien y salvo algunas excepciones, la situación financiera de los bancos fue, en lo general, sana. La nacionalización de la banca en 1982 tenía que ser ratificada según la nueva doctrina económica iniciada con el presidente Miguel de la Madrid y continuada por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Así, en 1990 se anuncia la privatización del sistema bancario.[324]

[322] Ibíd., p. XI.
[323] Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de Entidades Paraestatales. Op. cit. p. III.
[324] Emilio Sacristán Roy. "Las privatizaciones en México". Economía. México, UNAM, vol. 3, núm. 9, 2006, p. 57.

Hay que considerar que la privatización bancaria fue resultado de una profunda reforma financiera y que terminó con la venta de los 18 bancos que pertenecían al gobierno. Dentro de este proceso, fueron modificadas la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley General de Instituciones de Seguros; la Ley Federal de Instituciones de Finanzas; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Sociedades de Inversión.[325]

En agosto de 1990, habiendo publicado en el Diario Oficial de la Federación las nuevas leyes que, en lo sucesivo, regirían la actividad bancaria y los grupos financieros, se llevó a cabo la sexta reunión nacional de la banca en Ixtapa-Zihuatanejo. Ahí, el entonces Secretario de Hacienda Pedro Aspe, se refirió a los ocho principios fundamentales que habrían de regir la privatización bancaria. En el cuadro No. 38 se describen estos principios:

Cuadro No. 38

Principios de la privatización bancaria en México

Descripción
1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Guillermo Ortiz Martínez, La reforma financiera y la desincorporación bancaria. México, F.C.E., 1994, pp. 216-217.

[325] Ortiz Martínez, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria. México, F.C.E., 1994, p. 58. Las modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 y 27 de diciembre de 1989, así como los días 3 y 4 de enero de 1990.

Parte del proceso de privatización bancaria inicia el día 4 de septiembre de 1990, cuando se expidió el "Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria". Este documento establece los lineamientos a seguir en el proceso, como el cuerpo colegiado que se encargaría de conducir la privatización bancaria. El orden en que serían enajenados los bancos fue el siguiente, de acuerdo al cuadro No. 39.

Cuadro No. 39

Paquetes de bancos privatizados en México

Banco a Enajenar	Ganador
1 Paquete	
Multibanco Mercantil de México, S.A.	Grupo Financiero Probursa representado por el señor José Madariaga Lomelín, por la cantidad de 611.2 MP, 2.66 veces con relación a su capital contable.
BANPAÍS, S.A	El grupo presidido por Villareal y Elizondo, que ascendió a 545 MP, lo que equivale a 3.02 veces con relación a su capital contable.
BANCA CREMI, S.A.	Grupo de Hugo Villa y Raymundo Flores quienes ofrecieron 748.29 MP, equivalente a 3.4 veces su valor en libros.
2 Paquete	
BANCA CONFÍA, S.A.	Grupo representado por Jorge Lankenau, cuya oferta fue de 892.26 MP, 3.73 veces con relación a su capital.
Banco de Oriente, S.A.	Los inversionistas encabezados por los hermanos Margain Berlanga ofrecieron 223.22 MNP, equivalente a 4.0 veces su relación en libros.
Banco de Crédito y Servicio, S.A.	l grupo de Roberto Alcántara se hizo del banco al ofrecer 425.13 MNP, 2.53 veces con relación a su capital contable.

Continúa

Banco a Enajenar	Ganador
Banco Nacional de México, S.A.	El grupo representado por Roberto Hernández, Alfredo Harp y José Aguilera, por un monto de 9,744.89 MNP, equivalente a 2.62 veces su valor en libros.
3 Paquete	
BANCOMER, S.A.	Grupo de Eugenio Garza Lagüera y Ricardo Guajardo Touché, por un valor total de 8.6 mil millones de nuevos pesos, 2.99 veces su valor en libros.
BCH, S.A.	Carlos Cabal Peniche, Carlos Bracho González y Ricardo Armas Arroyo, por un total de 878.36 MNP, equivalente a 2.67 veces su relación en libros.
4 Paquete	
Banca Serfín, S.A.	Grupo financiero Obsa ofreció la cantidad de 2 827.80 MNP, equivalente a 2.69 veces con relación al capital contable.
Multibanco Comermex, S.A.	Inverlat que ofreció 2 706.00 MNP, lo que equivale a 3.73 veces con relación a su capital contable.
Banco Mexicano Somex, S.A.	Inverméxico por 1,876.50 MNP, equivale a 3.3 el capital contable.
5 Paquete	
Banco del Atlántico, S.A.	Grupo de Alonso de Garay Gutiérrez y Jorge Rojas Mota Velasco, el cual ofreció 1 469.20 MNP, equivalente a 5.3 veces el capital contable.
BANCA PROMEX, S.A.	El grupo representado por Mauricio López Velasco, José Guarneros Tovar y José Méndez Fabre, al ofrecer la cantidad de 1 074.50 MNP, 4.23 veces en valor en libros.
BANORO, S.A.	Rodolfo Esquer, Lugo Fernando, Obregón González y Juan Antonio Beltrán López al ofrecer 1 137.81 MNP, es decir, 3.95 veces su valor contable.

Continúa

Banco a Enajenar	Ganador
6 Paquete	
Banco Mercantil del Norte, S.A.	Grupo encabezado por González Barrera ofreció 1775.60 MNP, equivalente a 4.25 veces su valor contable.
Banco Internacional, S.A.	Grupo financiero PRIME quienes ofrecieron 1486.90 MNP, 2.95 veces el valor contable.
Banco del Centro, S.A.	Grupo encabezado por Hugo Villa ganó la subasta al ofrecer 869.40 MNP, equivalente a 4.65 veces con relación al capital contable.

Finaliza

Fuente: Elaboración propia con datos de Guillermo Ortiz M. La reforma financiera y la desincorporación bancaria. México, F.C.E., 1994, p. 220.

Se subastaron los bancos uno a uno en paquetes, estableciéndose dos restricciones que parecían entonces muy acertadas: no se venderían bancos a intereses extranjeros, ni tampoco a sus antiguos propietarios. Las ventas se realizaron a grupos relativamente nuevos que se apalancaron en exceso para la compra de los bancos. Los 18 bancos se vendieron a precios que fluctuaban entre 2.5 y 5 veces el valor en libros registrados en los bancos. Se obtuvieron casi 38 mil millones de nuevos pesos (casi 10,000 millones de dólares).[326]

Como puede apreciarse, el proceso de privatización bancaria fue un momento determinante en la conformación de los grupos financieros y económicos en el país, así como la oportunidad de ascender a nuevas posiciones financieras que de otra manera no hubieran logrado alcanzar.

5.4.2 La privatización de Teléfonos de México

El 18 de septiembre de 1989, durante la XIV Convención Nacional Ordinaria del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el presi-

[326] Emilio Sacristán Roy. Op. cit., p. 57.

dente Carlos Salinas de Gortari estableció las bases de la privatización de Teléfonos de México[327] bajo seis requisitos indispensables:

1) *Garantizar que el Estado mantuviera la rectoría en las telecomunicaciones del país.* Se otorga un título de concesión con vigencia de 30 años revisable cada 5. El Estado se reserva una serie de facultades que parten de la concertación de un programa quinquenal de compromisos y metas que expandir, modernizar y mejorar la calidad de los servicios.

2) *Mejorar radicalmente el servicio telefónico a los ciudadanos.* Para ello se fijó un conjunto de metas para la expansión y modernización del servicio. Así, antes de 1994 TELMEX debería haber instalado teléfonos o agencias de teléfono público en todas las poblaciones del país que tengan más de 500 habitantes, ya que 10 mil comunidades carecian del servicio.[328]

3) *Garantizar los derechos de los trabajadores.* Los inversionistas que adquieran la empresa deberán respetar los términos del convenio de concertación para la modernización que se firmó en abril de 1989 entre el sindicato, la empresa y el gobierno federal.

4) *Expandir el sistema telefónico.* "A partir de 1990, Teléfonos de México desarrollará un programa de expansión de la red telefónica para aumentar la densidad telefónica de 5 a 10 líneas terminales por cada 100 habitantes para 1994 y a 20 por cada 100 en el año 2000".[329]

5) *Realizar investigación científica y tecnológica para fortalecer la soberanía del país.* Se intensificará el proceso de modernización con la creación del Instituto de Capacitación Telefónica (INCATEL),

[327] Jacques, Rogozinski. La privatización de empresas públicas. Op. cit. p. 72.
[328] Ibid, p. 75.
[329] Jacques Rogozinski. La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997, p. 115.

con cuatro áreas específicas: capacitación y adiestramiento, calidad y productividad, normatividad de procesos, asimilación y desarrollo tecnológico.[330]

Inmediatamente después de este anuncio, Teléfonos de México se puso bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[331] El Secretario, como Presidente del Consejo, designó a un nuevo director general y ambas partes pusieron en práctica un proceso global de reestructuración, que contempló las siguientes medidas antes de la privatización:

a) *Reforma fiscal*: Telmex se encontraba sujeto a un régimen fiscal especial, consistente en un conjunto de gravámenes ad hoc no necesariamente vinculados a la operación o desempeño de la empresa. Su estructura fiscal fue reemplazada por un régimen fiscal más apropiado al resto de las empresas.

b) *Nuevo Contrato Colectivo de Trabajo*: Se negoció un nuevo Contrato Colectivo de Trabajo que consolidó los 57 contratos que se tenían, en uno solo. Ello, permitió una mayor seguridad en su trabajo y facilitó las negociaciones futuras.

c) *Renegociación de la deuda*: TELMEX recibió un préstamo de 220 millones de dólares en los mercados internacionales para recomprar su antigua deuda, que se estaba cotizando con un descuento de casi 70% en el mercado. Lo importante de la operación es que representó una reducción neta en su pasivo por 480 millones de dólares.

d) *Nueva estructura de tarifas*: Se revisó la estructura de precios con el fin de eliminar los subsidios cruzados de los servicios de larga distancia, con precios demasiado altos hacia el servicio local que los tenía demasiado bajos.

[330] Ibid, p. 116.
[331] Aspe Armella, Pedro. El cambio mexicano de la transformación económica. México, F.C.E., 1993, p. 176-177.

Así, el 13 de agosto de 1989 se publicó en los periódicos el calendario de privatización de Teléfonos de México[332] el cual se enumera a continuación en el cuadro No. 40.

Cuadro No. 40

Calendario de privatización de TELMEX

No.	Actividad	Fechas
1	Convocatoria y entrega de bases de la subasta.	13 de agosto a 7 de septiembre
2	Calificación de grupos interesados en el proceso.	3 de agosto a 21 de septiembre
3	Entrega de prospectos de ventas y del esquema de privatización a los grupos que califiquen.	13 de agosto a 21 de septiembre
4	Primer periodo de preguntas sobre aspectos no considerados en las bases, el esquema o el prospecto.	20 al 24 de agosto
5	Primera canalización de preguntas de TELMEX a las autoridades respectivas.	27 al 31 de agosto
6	Entrega del modelo del contrato de fideicomiso.	17 de septiembre
7	Primer periodo de entrega de las respuestas a todos los participantes.	11 al 21 de septiembre
8	Entrega del modelo de contrato de compraventa.	21 de septiembre
9	Segundo periodo de preguntas sobre aspectos no considerados en las bases, esquema o el prospecto.	1 al 5 de abril
10	Segunda canalización de preguntas de TELMEX a las autoridades respectivas.	8 al 11 de octubre
11	Incorporación de socios nuevos al grupo.	15 de octubre
12	Segundo periodo de entrega de respuestas a todos los participantes.	29 al 31 de octubre

Continúa

[332] La desincorporación de Teléfonos de México. México, TELMEX, 1991, p. 23.

No.	Actividad	Fechas
13	Periodo de visitas a las empresas, entrevistas con funcionarios de la misma y del Sector de Comunicaciones y Transportes.	29 al 31 de octubre
14	Periodo de visitas a la empresa, periodo para preparar posturas.	1 al 14 de noviembre
15	Recepción de posturas.	15 de noviembre
16	Análisis y equiparación de posturas.	16 de noviembre a 3 de diciembre
17	Formalización de garantías y asignación de venta.	4 al 20 de diciembre

Finaliza

Fuente: elaboración propia a partir de: La desincorporación de Teléfonos de México. Teléfonos de México, 1992.

El 17 de octubre de 1990, la Secretaría de hacienda y Crédito Público informó que hasta ese momento 16 empresas, cuatro mexicanas y 12 extranjeras, habían ya calificado para participar en la subasta por el 20.4 por ciento de las acciones de Teléfonos de México.

Las empresas mexicanas interesadas resultaron ser: en representación de inversionistas, la Casa de Bolsa INVERLAT, cuyo consejo de administración estaba presidido por Agustín F. Legorreta Chauvet, consejero "B" de TELMEX; la Casa de Bolsa Acciones y Valores, entre cuyos socios destaca Roberto Hernández Ramírez, también consejero "B" de TELMEX; el consorcio Gentor, donde figura Javier Garza Sepúlveda y el Grupo Carso, presidido por Carlos Slim Helú.

Las compañías extranjeras que cubrieron los requisitos fueron: Southwestern Bell Corporation; Nynex Internacional; GTE Telefonía Corporation; Bell Canadá; Telefónica de España; France Cable et Radio (France Telecom); STET; Nippon Telegraph and Telephone (NTT); Cable and Wireles Pic.; Singapore Telecom; Unidad Telecomunications; U:S: Sprint y Citibank.

De las 16 empresas que habían calificado para participar en la subasta, sólo presentaron posturas las siguientes, organizadas en grupos e integradas por empresas mexicanas y extranjeras.[333]

1. *Grupo 1*. Casa de bolsa Accival, asociada con GTE *Telephone Corporation* y la Compañía Telefónica de España.

2. *Grupo 2*. Grupo Carso S.A., asociado con *Southwestern Bell Corporation* y *France Cable et Radio* (France Telecom).

3. *Grupo 3*. *Gentor* S. A., sobre el cual no se informó oficialmente de su asociación; sin embargo, algunos medios de comunicación indicaban que este grupo estaba asociado con empresarios de telecomunicaciones de Singapur.

El 9 de diciembre de 1990, Jacques Rogozinsky, Coordinador General de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dio a conocer que una vez realizado el análisis técnico y homologadas las posturas, la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento eligió al Grupo Carso S.A. como ganador de la subasta del 20.4 por ciento del capital social de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

Así, Carso ofreció cinco billones 138.7 mil millones de viejos pesos, equivalente a mil 734 millones de dólares, más los dividendos en efectivo correspondientes a 20.4 por ciento del capital social hasta por un monto total al valor presente de 69.938 millones de pesos, es decir 23.6 millones de dólares. El precio por acción, incluyendo la opción equivalente a 6,022 pesos ó 2.03 dólares.[334]

La postura presentada por el Grupo Accival llegó a mil 587.2 millones de dólares, con un precio por acción, incluyendo la opción de 5,779 pesos ó

[333] Ibíd. p. 28.
[334] Ibíd. p. 8.

1.95 dólares. De igual modo, la parte mexicana del Grupo Gentor ofreció 700 millones de dólares; el precio por acción fue de 4,706 pesos ó 1.59 dólares.

Del total de la oferta hecha por el paquete accionario de TELMEX, el Grupo Carso, formado por empresarios mexicanos aporto 859 millones 600 mil dólares, con lo cual depende de 10.4 por ciento de las acciones, mientras que France Telecom participó con 42 millones 200 mil dólares para adquirir el cinco por ciento de los títulos.

De igual manera, *Southwestern Bell Corporation*, obtuvo con 485 millones 800 mil dólares el cinco por ciento del 20.4 por ciento de las acciones en venta con derecho a voto y otro cinco por ciento de los títulos que no ofrecen ese derecho. Con ello, el control del 51 por ciento de los valores vendidos permanece en manos de empresarios mexicanos, según se estipuló en la reglamentación del proceso de privatización de Teléfonos de México.

El mismo día 9 de diciembre de 1990, en las instalaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se firmaron los contratos de crédito y fideicomiso, mediante los cuales los trabajadores de Teléfonos de México participan en el capital de la empresa. Estos contratos contemplan la adquisición de 187 millones de acciones de la "A" de TELMEX, que significan el 4.4 por ciento del capital. El crédito para tal efecto, cuyo monto es de 325 millones de dólares fue otorgado por el Gobierno federal a través de Nacional Financiera, con un plazo máximo de ocho años y con amortizaciones crecientes de capital.

El 14 de diciembre de 1990, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Grupo Carso S. A. firmaron el contrato definitivo de compra-venta de acciones "AA" de Teléfonos de México, correspondientes al 10.4 por ciento del capital. Con la firma de dicho contrato finaliza la primera etapa de privatización de TELMEX. Finalmente, a las 17:00 horas del 20 de diciembre de 1990 -fecha establecida por el Gobierno Federal para que concluyese la privatización de TELMEX- se realizó la entrega de las instalaciones de la empresa a los nuevos propietarios.

Cabe señalar que el aspecto financiero de la venta de Teléfonos de México tuvo lugar en tres etapas.[335] La primera etapa consistió en emitir un dividendo para las acciones de voto limitado, de tal forma que cada acción ordinaria obtuviera 1.5 acciones de la serie "L". Así, con sólo 20.4% del capital sería posible tener el control sobre toda la empresa. El primer paquete de las acciones se subastó públicamente en 1990, ganando como ya se explico el Grupo Carso, quedando el precio de la acción a 2.03 dólares, ascendiendo la operación total a 1 757 millones de dólares.

La segunda etapa correspondió a la venta de la mitad de las acciones restantes en manos del gobierno (15.7% del capital), esta vez mediante colocaciones públicas en los mercados financieros de México, Estados Unidos, Canadá y el Lejano Oriente. Esta etapa se concluyó el 20 de mayo de 1991 y las acciones se colocaron a un precio de 3.50 dólares cada una. La tercera etapa a realizarse en fecha posterior, consistió en una colocación final de las restantes acciones gubernamentales en los mercados internacionales.

Una situación que es importante destacar, se refiere a que la estrategia global de privatización y la reestructuración de Teléfonos de México, hizo posible culminar el proceso en términos muy favorables para el gobierno. En el inicio de la actual administración (1o de noviembre de 1988) el valor de TELMEX, calculado a partir del precio de sus acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York, era inferior a 1 500 millones de dólares (37 dólares por acción); pero el 20 de diciembre de 1990 la empresa valía más de 8 mil millones de dólares y hacia mediados de 1991, esta cifra rebasaría los 13 mil millones de dólares.

Al haber reestructurado a Teléfonos de México antes de su privatización, el gobierno obtuvo mejores condiciones en su venta y la colocó como la más grande operación "internacional" de privatización que tuvo lugar por medio de los mercados bursátiles, debido a que la privatización de British Telecom y algunas otras empresas británicas fueron llevadas a cabo en su mercado doméstico local.

[335] Aspe Armella, Pedro. Op. cit. pp. 177-178.

Aparentemente, los nuevos dueños cumplieron con las principales exigencias del título de concesión, pero también gozaron de un lapso de privilegio monopólico que les redituó en forma importante. Si el precio fue justo o no, es difícil juzgarlo, pero las utilidades que la empresa reportó después de la privatización podrían indicar que el precio fue castigado. La principal crítica que puede hacerse es que las tarifas se incrementaron antes de la privatización y justo después, aunque posteriormente han venido reduciéndose gradualmente, aún están por encima de las que privan en otras partes del mundo.[336]

5.4.3 La privatización de la industria siderúrgica

Sidermex, como se le llegó a llamar al conjunto de las tres siderurgias en manos del gobierno, estaba conformada por Altos Hornos, S.A., Fundidora Monterrey, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V.[337]

La primera Altos Hornos, S.A. (AHMSA) fue resultado de una promoción originalmente privada durante la época de la II Guerra Mundial; enseguida fue tomada por Nacional Financiera, que la promovió y apoyó en su crecimiento. Durante casi dos décadas fue una de las filiales más rentables de Nafinsa.

Fundidora Monterrey, S.A. de promoción privada, fue la primera siderúrgica de América Latina que se desarrolló y creció en forma sana, hasta su última expansión. Ésta fue en su mayor parte financiada con créditos de plazo no suficientemente largo y en moneda extranjera. Así la empresa llegó a una crisis financiera profunda, con la devaluación de 1976 y Nafinsa, para evitar su quiebra, la absorbió capitalizando créditos y garantías. Por último, Sicartsa, que fue una promoción deliberada del Estado a través de Nafinsa, estuvo destinada a explotar yacimientos ferrosos en la zona cercana al puente de Lázaro Cárdenas.

[336] Emilio Sacristán Roy. Op. cit., pp. 59-60.
[337] Ibid, p. 56.

Las tres empresas de Sidermex, altamente financiadas con créditos en moneda extranjera, fueron seriamente afectadas con las devaluaciones de 1976 y de 1982, al grado que Nafinsa no pudo realizar su saneamiento y el gobierno federal tampoco autorizó su capitalización. En consecuencia, Fundidora de Monterrey entró en un proceso de liquidación y las otras dos, algunos años después, se pusieron a la venta. El gobierno asumió pasivos por cerca de 6,000 millones de dólares (2,500 AHMSA, 1,000 Sicartsa I y 2,500 Sicartsa II), sin contar que en el cierre de Fundidora se absorbieron pasivos por otros 2,000 millones de dólares.[338]

Esta asunción de pasivos saneó financieramente a las tres empresas, pero aun así se decidió liquidar a Fundidora de Monterrey y privatizar a las otras dos entidades. La operación de venta o privatización se realizó por la unidad que se creó ex profeso para las privatizaciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En opinión de Sacristán (2006) el resultado de venta fue que las empresas prácticamente se regalaron. Por Sicartsa I se obtuvieron 164 millones de dólares; por Sicartsa II, 170 millones de dólares y por AHMSA, 145 millones de dólares. Un total de 755 millones de dólares frente a un capital contable que se estima por lo menos de 6,000 millones de dólares (hay que recordar que los pasivos fueron absorbidos por el gobierno federal).[339]

5.5. La privatización como modernización del capital privado

La privatización en el gobierno de Salinas puede ser interpretada como un extenso acuerdo entre gobierno y empresarios. Estos son un grupo reducido de individuos que controlan la mayor parte del capital privado del país; cabezas de todos los principales grupos económicos; los únicos posibles compradores de las empresas paraestatales puestas a la venta,

[338] Ibidem.

[339] Ibid, p. 57. Señala este autor que Ispat, gran consorcio acerero indio, después de comprar Sicartsa II al precio antes mencionado, vendió el molino de placa que formaba parte de los activos de la empresa -si bien no se había instalado y continuaba empacado- a un precio del doble de lo que pagó por toda la empresa.

incluidos los bancos; representantes en el país, de una considerable parte del capital extranjero; dueños de las pocas empresas que concentran hoy la actividad exportadora del país; asesores presidenciales e ideólogos del sector empresarial; interlocutores todos y únicos beneficiarios de los programas modernizadores del gobierno.[340]

Con Carlos Salinas se logró una clara conjunción de las propuestas empresariales con los propósitos de su gobierno. Los ejes principales de ese encuentro fueron, a partir de la Reforma del Estado, una amplia privatización, que abarcó a las industrias paraestatales, la banca comercial y el inicio de profundas modificaciones en las relaciones laborales y la amplia apertura comercial, así como la firma del Tratado de Libre Comercio.

Durante los dos primeros años de gobierno, Salinas realizó varias privatizaciones importantes, tales como Mexicana de Aviación, Cananea, Diesel Nacional (Dina), Conasupo, varias mineras, Tabamex, Tubacero y Albamex, entre otras. Por su parte, la forma técnica que se buscó la participación privada de Pemex fue a través de la reclasificación de un número importante de productos antes considerados en la petroquímica básica y con la desregulación de la producción de hidrocarburos enlistados en la petroquímica secundaria.[341]

Durante 1989 y 1990 se privatizaron 215 empresas quedando 138 procesos iniciados que aún no habían sido terminados. De esas 215 ya concluidas, 90 fueron vendidas, igual número liquidadas, 10 se fusionaron, 4 se transfirieron y 21 dejaron de considerarse como paraestatales de acuerdo con la ley en la materia. En 1990 aún se mantenían en calidad de empresas públicas 280, incluidas las creadas por el gobierno salinista.

[340] Concheiro Bórquez, Elvira. El Gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. México, UNAM, IIIE-ERA, 1996, p. 15.
[341] Concheiro Bórquez, Elvira. El Gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. México, UNAM, IIIE-ERA, 1996, p. 15.

En 1991, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, declaraba en junio de 1991 que se concluiría el proceso de privatización de las empresas públicas. Más pesimista, el informe de la Unidad de Desincorporación señalaba que al finalizar 1991 el 95% del programa privatizador estaría concluido. Sin embargo, en diciembre de 1992 la Secretaría de Hacienda informaba que el proceso continuaría hasta el año siguiente.

El resultado final del proceso de privatización de Salinas -según el último informe de la SHCP hasta noviembre de 1994- fue de 160 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 que dejaron su estatuto de paraestatales de acuerdo con la ley correspondiente. En total se privatizaron 418 entidades, quedando en manos del Estado 216 empresas vigentes, más otras 38 en proceso de desincorporación, de las cuales 25 se pretendía liquidarlas, 1 extinguirla, 2 transferirlas y 10 venderlas.

Además de las primeras empresas que fueron señaladas y especialmente de Telmex y los 18 bancos comerciales vendidas, de las 160 empresas privatizadas destacan, entre otras, las 28 empresas de Altos Hornos de México, las 11 unidades de industrias de Fertimex (entre ellas, el Complejo Industrial Pajaritos), las nueve plantas de Liconsa, la Siderúrgica Nacional, las tres empresas de Almacenes Nacionales de Depósito, la Red Federal de Microondas, que se adjudicó a Teléfonos de México, el paquete de 13 empresas de medios de comunicación y la Aseguradora Mexicana (Asemex). De igual manera, el gobierno federal puso a disposición del sector privado 893 391 hectáreas de 24 zonas de reservas mineras, las cuales habían sido exploradas y probadas por técnicos gubernamentales. También se anunció la decisión de vender los 50 almacenes aduaneros de que disponía el gobierno federal.[342]

[342] Ibíd. pp. 82-83.

De las 160 empresas vendidas por la administración salinista en 269 operaciones, sólo de un número reducido se difundió ampliamente quiénes eran los nuevos dueños, aunque éstas eran las más importantes. Así por ejemplo, Gerardo de Prevoisin adquirió Aeroméxico; Antonio Madero Bracho, presidente de la Corporación Sanluis, se hizo del control del grupo Rassini; el grupo de empresarios encabezados por el expresidente de la Asociación de Banqueros de México y cabeza hasta 1982 del Banco del Atlántico, Carlos Abedrop Dávila, compró Mexicana de Aviación, junto con el grupo Xabre de los hermanos Brener; el principal accionista del Grupo Industrial Minera México, Jorge Larrea, adquirió Cananea a un precio desplomado de 475 millones de dólares, con lo cual se convirtió en el dueño del 96% de la producción total de cobre del país; el Grupo G de empresarios tapatíos presididos por Raymundo Gómez Flores adquirió en 81 millones de dólares al contado, las cuatro empresas del Grupo Dina y después el Banco Cremi.[343]

Carlos Slim, uno de los principales ganadores del proceso privatizador, adquirió asociado a Bernando Quintana del consorcio ICA y A Rómulo O'Farril, por una parte y a las compañías extranjeras Southwestern Bell y France Cables et Radio, por la otra, el control de Teléfonos de México y sus 20 subsidiarias en 5'17,216 000 nuevos pesos. Slim compró además, entre otras, Minera Lampazos, Minera Real de los Ángeles y Química Fluor; Fernando Senderos Mestre e Isacc Saba Raful del grupo Univasa adquirieron algunas plantas de la empresa Alimentos Balanceados de México (Albamex); los hermanos Pablo e Israel Brener Brener de Xabre, además de participar en la compra de Mexicana de Aviación adquirieron Turborreactores, Dalatronic, Aeropuertos y Terrenos, S.A. y varias empresas de productos pesqueros y Enrique C. Molina, del Grupo Industrial Escorpión, el cual adquirió, demás de algunos ingenios como el Plan de San Luis, la empresa Impulsora de la Cuenca del Papaloapan.

[343] Ibíd. pp. 87-88.

Por su parte, Alberto Bailleres, a la cabeza del viejo grupo Peñoles, adquirió Refractarios Hidalgo, el paquete de Refractarios H.W. Flir, Refractarios H.W. Flir de México (las dos primeras eran las tenedoras del 92% de la última) y la Unidad Industrial de Torreón de Fertimex; Bernando Quintana Arrioja, presidente del grupo ICA, además de la ya señalada participación en la compra de Telmex, compró las paraestatales Polimar y Compañía de Manufacturas Metálicas Pesadas.

Benjamín Camacho Tapia del Grupo Industrial San Lorenzo y Gonzalo Fernández Villanueva del grupo Promojol, adquirieron los cuatro subgrupos de Siderúrgica Nacional (Sidena), en 42 000 millones de pesos; Xavier Autrey y Alonso Ancira del Grupo Acerero del Norte, ganaron la subasta de Altos Hornos de México (AHMSA) y sus diez subsidiarias, de Aceros Planos y del 30.7% del Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, al ofrecer 145 millones de dólares (equivalentes a 448 659 000 de nuevos pesos) más 498 millones de dólares de inversión comprometida; además Autrey había adquirido la Compañía Real del Monte y Pachuca. El Grupo Villacero de Julio Villareal Guajardo (el cual ya había adquirido la paraestatal Tubería Nacional) compró Sicartsa (Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas, Inmobiliaria Sicartsa, Servicios Minerometalúrgicos de Occidente, Inmuebles Minerometalúrgicos y el 50% de Servicios Metalúrgicos Integrados y de Inmobiliaria Sersiin), en 170 millones de dólares y el grupo hindú Caribean Ispat adquirió Sicartsa II (Siderúrgica del Balsas, Inmobiliaria Siderbal, el otro 50% de Servicios Siderúrgicos Integrados y de la Inmobiliaria Sersiin y 29% de Controladora Peña Colorada), en 25 millones de dólares. Con ello se dejó fuera el gran emporio Alfa de Bernardo Garza Sada, que participó en la subasta de todo el paquete siderúrgico, pero que había adquirido ya tres empresas que pertenecieron a AHMSA (Alambres y Derivados de México, Barras de Acero de México y Corrugados y Alambrones de México).

Por su parte, el llamado sector social participó sólo en 22 procesos de enajenación, de los cuales el más importante fue la adquisición del 4.4% de las acciones "A" de Telmex que adquirió el sindicato de trabajadores del monopolio telefónico. Otras empresas adquiridas por este sector son algunas de las plantas de Industrias Conasupo, de Liconsa, de Fertimex y varios ingenios azucareros.

Por todo ello, la privatización en el gobierno de Salinas provocó la recomposición del poder económico que ha producido una serie de alianzas y asociaciones que consolidan y dan nuevo impulso al largo proceso de concentración de la riqueza en manos de un número cada vez más reducido de grandes grupos de capital privado.[334]

En ese mismo orden de ideas, puede afirmarse que en el período de Salinas se combinaron dos grandes procesos: uno de racionalización bancaria con fuerte intervención estatal y otro de repliegue estatal de sectores productivos, mediante la liquidación, cierre y venta de empresas paraestatales. Hubo casos de privatizaciones significativos: el de la banca, el de las telecomunicaciones, el de las aerolíneas, el de las siderúrgicas y la minería, ya que 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.[335]

En lo que respecta al impacto macroeconómico, existe amplia evidencia de que la privatización ha sido un elemento clave en el ajuste de las finanzas públicas. El gobierno ha gastado menos en los subsidios y las transferencias, ya que posee un número menor de empresas. El análisis de sus efectos microeconómicos no pueden ser amplios, por el breve período transcurrido desde el inicio de la privatización y debido a que otras medidas aplicadas al mismo tiempo, como la liberalización del comercio y la desregulación económica, produjo efectos similares. Sin embargo, sobre la base de una muestra de la privatización de las empresas, ciertos efectos a corto plazo pueden ser estudiados en particular los cambios en el empleo, la productividad y los beneficios.[336]

[334] Ibíd. p. 90.
[335] Álvarez, Alejandro. Las privatizaciones en México, 1988-1994: economía política de la fabricación de millonarios. Ponencia al Seminario "Le Mexique en 1994: Bilan du sexennat du président Carlos Salinas (1988-1994)", Université Laval, Québec, Canadá, Noviembre 2-4, 1994, mimeo.
[336] Jacques Rogozinski. High price for change. Privatization in Mexico. New York, Inter-American Development Bank, 1998, p. 119.

Capítulo VI

La privatización en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

La privatización tuvo su auge en los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas por el número de empresas públicas privatizadas, el monto obtenido y en general, por las ramas económicas en la que el Estado se retiró definitivamente. La retracción estatal era una tendencia ya producto de las privatizaciones en estos dos gobiernos. Incluso se le llegó a considerar como "líder en privatizaciones" en el mundo, comparado solo con los casos de Inglaterra y Chile.

Por lo que corresponde al gobierno de Ernesto Zedillo avanzará en la privatización de los ferrocarriles y los aeropuertos, así como la privatización de la banca y el rescate bancario mediante el Fobaproa. Al gobierno de Vicente Fox le tocará sobretodo la privatización de la Aseguradora Hidalgo y de la industria azucarera. Como se podrá inferir, esta etapa es una privatización más focalizada en ciertos segmentos económicos y en problemas identificados en los que el Estado requiere tomar decisiones específicas.

6.1 La privatización en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

El proceso de privatización continuó en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). En este periodo, la desincorporación del sector paraestatal se dio mediante la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de activos.[347]

En el primer semestre de 1995, el presidente Zedillo modificó la Constitución Política, para permitir la participación privada en comunicaciones por satélite que antes estaba reservada para el Estado y se aprobó una nueva Ley de Telecomunicaciones. En el mismo sentido, se encontraron

[347] Roberto Pérez Ramírez. El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS, UNAM, 2004, p. 155.

los ferrocarriles, petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. Lo anterior bajo la misma tesis de privatización: con la venta de paraestatales se elimina una de las principales fuentes del déficit fiscal: se reduce la aceleración en el crecimiento de precios; disminuye las presiones sobre las tasas de interés y se fomenta la repatriación de capitales, la inversión extranjera directa y una mejor estructura de la deuda pública.

De esta manera, del 1° de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000, concluyó la privatización de 111 entidades mediante los siguientes procesos: 31 a través de disolución, liquidación y extinción; 40 mediante la enajenación de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal o alguna otra entidad paraestatal; 3 vía transferencia a gobiernos estatales; 21 de conformidad a la Ley Federal de Entidades Paraestatales que dejaron de considerarse como tales y 16 mediante la vía de la fusión.

Durante este periodo -como una gran paradoja- se autorizó la creación de 78 entidades paraestatales: 7 empresas petroquímicas filiales de Pemex-Petroquímica, constituidas para aumentar la capacidad productiva de la industria petroquímica no básica con la participación del sector privado; 14 se crearon para fortalecer la presencia del Estado en actividades prioritarias y estratégicas; 52 se establecieron en forma transitoria para facilitar el retiro del sector público en actividades específicas a través de su posterior enajenación y 5 entidades regularizaron su registro en el sector paraestatal. Cabe destacar que posteriormente se dieron de baja 32 de las 52 entidades paraestatales que fueron creadas para facilitar su privatización.[348]

Entre el 1° de septiembre de 1999 y el 31 de julio de 2000, concluyeron 32 procesos de desincorporación de entidades paraestatales, 15 mediante operaciones de venta de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal: Satélites Mexicanos; Grupo Aeroportuario del Pacifico; Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico y Aeropuertos

[348] Ibid, p. 156.

de Aguascalientes, El Bajío, Hermosillo, Guadalajara, Manzanillo, Mexicali, Los Mochis, Morelia, la Paz, Puerto Vallarta, San José del Cabo y Tijuana, todas S.A. de C.V.; 16 a través del proceso de fusión: Distribuidora CONASUPO de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz, El Bajío, Centro, Noroeste, Norte, Pacífico, Sur, Sureste, Metropolitana, Norte-Centro y Peninsular, todas S.A. de C.V.; y una mediante el proceso de disolución y liquidación de Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.[349]

La concesión de los satélites Morelos II y Solidaridad I y II representó ingresos para el gobierno por 5 mil 300 millones de pesos. Las licitaciones del Ferrocarril del Noroeste y del Pacífico Norte le dejaron ingresos por 16 mil millones de pesos y la Administración Portuaria Integral (API), sólo en el caso de la concesión de Acapulco, implicaron ingresos por 480 millones de pesos. Las licitaciones para distribuir gas natural y proveer de energía eléctrica privada sumaron 4 mil millones de pesos.

El total que obtuvo la administración de Zedillo en 1997, por concepto de concesiones y licitaciones de telefonía a larga distancia, distribución de gas natural y energía eléctrica privada, satélites, ferrocarriles y puertos, ascendió a 42 mil millones de pesos, equivalentes a 5 mil 300 millones de dólares. Menos de lo que pagó en 1996 por concepto de la deuda pública externa bruta, 7 mil 135 millones de dólares.[350]

De esta manera, el universo de las entidades paraestatales pasó de 248 el 1° de septiembre de 1999, a 219 el 31 de julio de 2000, de las cuales 175 se encuentran vigentes y 44 en proceso de privatización. De estas últimas sobresalen las administraciones portuarias integrales, los servicios aeroportuarios, las instalaciones de almacenamiento agropecuario y la Compañía de Subsistencias Populares, ente otras. Al respecto, puede verse el cuadro No. 41.

[349] Ernesto Zedillo Ponce de León. Sexto Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, 2000, p. 163.
[350] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 157.

Cuadro No. 41

Redimensionamiento del sector paraestatal, 1989-2000

Concepto	1989-1994	1995-2000	sept. 1999 julio 2000
Universo de entidades al inicio del periodo	**618**	**252**	**248**
Procesos de privatización concluidos	**421**	**111**	**32**
• Liquidación y extinción	205	31	1
• Fusión	17	16	16
• Transferencia a gobiernos estatales	11	3	0
• Enajenación o venta	161	40	15
• LFEP	27	21	0
Creación de entidades	**55**	**78**	**3**
Universo de entidades al cierre del periodo	**252**	**219**	**219**
Desincorporación en proceso al final del periodo	**37**	**44**	**44**
• Liquidación y extinción	25	17	17
• Fusión	0	0	0
• Transferencia a gobiernos estatales	2	0	0
• Enajenación o venta	10	27	27
Entidades vigentes al final del periodo	**215**	**175**	**175**
• Organismos descentralizados	81	74	74
• Empresas de participación estatal mayoritaria	106	80	80
• Fideicomisos Públicos	28	21	21

Fuente: Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, México, 2000, p. 164.

Con la aprobación del paquete económico de 1999, la liquidación del Estado encontró una de sus expresiones más acabadas en la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Mientras que Leche Industrializada (Liconsa), Maíz Industrializado Conasupo (Minsa) y Distribuidora Conasupo (Diconsa), pasaron a manos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La medida fue acompañada con la eliminación del subsidio a la tortilla. El desmantelamiento de la estructura de subsi-

dios en leche y tortilla, afectaron a poco menos de un millón de niños y 600 mil hogares, respectivamente. Estos últimos dejaron de recibir diariamente un kilo de tortilla.

El proceso de privatización de empresas públicas en el gobierno de Ernesto Zedillo tuvo también problemas, ya que mientras se realizó la privatización bancaria la mayoría de los bancos pasaron a manos extranjeras, aunado al rescate bancario y al rescate carretero, la privatización no solucionó las coyunturas en las que se encontraba la economía mexicana en ese momento.

6.2 Problemas en la privatización de Ernesto Zedillo

En el sexenio de Ernesto Zedillo las privatizaciones no fueron tan exitosas como se había pensado. Como en el pasado se propusieron vender todos los complejos lo más rápido posible "en un año" como se decía a principios del gobierno y sin cuidar los detalles. Por ejemplo, el esquema de apertura petroquímica 49-51, en el que el 49% lo controlaría la iniciativa privada y el 51% estaría bajo la operación del gobierno, no convenció al sector privado, posponiendo para estudiar conjuntamente -gobierno y congreso- las mejores opciones que restan para la apertura de esta industria.[351]

Sin embargo, este esquema aplicaba un criterio de rectoría estatal y de apoyo a la industria nacional que limita a 49% la participación de empresas extranjeras en cada consorcio, es decir, la participación de socios de capital en una petroquímica no podrá ser mayor a 24% (49% de cada 49%).

Los malos cálculos de las carreteras por el gobierno de Salinas de Gortari llevaron a la administración de Zedillo a instrumentar su rescate en 1997. Las carreteras no fueron rentables como lo esperaban los empresarios. Por ejemplo, el peaje estimado resultó excesivo para una economía en desarrollo como la nuestra, el aforo vehicular fue menor al anticipado y las tasas

[351] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 172.

de interés que las constructoras y operadoras contemplaron en principio para su financiamiento resultaron superiores a las previstas. Ello produjo un pasivo de 58 mil millones de pesos en agosto de 1997, cuando fueron rescatadas. El pago del rescate a través de recursos fiscales fue absorbido por la sociedad, en una suerte de ella la que pagará los errores de los cálculos de costos, tanto del gobierno como de la iniciativa privada. Esta última deslindándose con el rescate de correr los riesgos que trae consigo la incursión en cualquier negocio de ganar o perder.

En diciembre de 1999 el proceso de indemnización había concluido en 19 casos de 23 por un total de 54 mil 176.8 millones de pesos, conformado por 33 mil 450.2 millones de pesos por créditos bancarios y los restantes 20 mil 726.6 millones de pesos por Pagarés de Indemnización Carretera (PIC).[352]

A principios de ese año, el entonces presidente Zedillo envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales ,para la privatización de la industria eléctrica. A pesar de los esfuerzos de su administración para convencer a las fuerzas políticas del país, al gremio sindical de electricistas y a los diversos sectores de la sociedad mexicana, en distintos Foros Regionales de Consulta convocados por el Senado, para el análisis de la propuesta, ésta no fue aprobada por la falta de consenso y la fuerte oposición sindical.[353] La iniciativa quedaría congelada para un mejor momento.

6.2.1 De la privatización bancaria a la extranjerización bancaria

Ya sea por el excesivo apalancamiento en la compra o por la falta de experiencia de los nuevos banqueros y su pericia en la obtención de utilidades rápidas, los distintos bancos fracasaron. De una forma u otra casi todos ellos acabaron endeudándose desproporcionadamente con el Fobrapoa y

[352] Gerardo, Flores. "El gobierno de Zedillo, campeón de rescates", en El Financiero, México, 5 de junio de 2000, p. 7.
[353] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 173.

luego el IPAB. El hecho es que el gobierno gastó en apoyo a los bancos dos o tres veces más de lo que recibió por la venta. En muchos casos, el endeudamiento condujo a que se entregara la administración de algunos bancos al Fobaproa, mientras que otros bancos, aunque endeudados, continuaron con su propia administración.[354]

La crisis financiera de 1994 aceleró el proceso de apertura a la inversión extranjera de las instituciones de crédito, para salvar la situación caótica que vivían los bancos, a través de las denominadas alianzas o fusiones estratégicas, consistentes en la suscripción de alianzas o convenios de operación o complementación de servicios bancarios entre bancos nacionales y extranjeros. Por tanto, el gobierno mexicano optó por adelantar los periodos previstos en el Tratado de Libre Comercio para la entrada de intermediarios financieros externos al sistema bancario nacional.[355]

En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) permitió la creación y operación de bancos con capital accionario externo. El Banco Probursa se convirtió en la primera institución bancaria privatizada que contó con una participación accionaria mayoritaria bajo el control de inversionistas no nacionales; ya que Probursa se fusionó con el Banco español Vizcaya, el cual adquirió el control de la institución.

En este contexto destacaron las fusiones entre las instituciones de crédito nacionales, la primera de ellas entre Banca Cremi con Banca Unión, donde la primera adoptó el nombre del segundo banco, así como la de Banco de Oriente con Bancrecer, este último banco adquirió el control total de recursos y sucursales del primero. En este sentido, las fusiones banca-

[354] Emilio Sacristán Roy. "Las privatizaciones en México". Economía. México, UNAM, vol. 3, núm. 9, 2006, p. 57. De hecho, el sector bancario se había vuelto a "nacionalizar", lo que nunca se quiso reconocer por parte de las autoridades gubernamentales. En cambio se prefirió que los bancos extranjeros compraran este capital y la banca se extranjerizó, lo que algunos aplaudieron como un nuevo logro de la globalización.

[355] Alejandro Lucero. "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano", en Economía Informa, pp. 78-79.

rias respondieron a la necesidad de estructurar un sistema bancario en el cual los participantes no posean diferencias marcadas en cuanto activos, pasivos, sucursales, recursos captados y créditos concedidos, lo que se ha mencionado como una menor concentración de las actividades bancarias dentro del sistema.

Las fusiones continuaron a lo largo de la administración de Zedillo y en los primeros años del gobierno de Vicente Fox, tal es el caso de Inverlat y Banco Mexicano con los bancos extranjeros Nova Scottia y Santander, respectivamente. Grupo Bancomer se fusionaría con Promex y Unión; Grupo Bilbao Vizcaya Probursa con Oriente y Cremi, ambos se fusionaron conformando BBVA Bancomer filial de BBVA. Santander Mexicano con Banca Serfín; Citybank con Confía y después con Banamex, pasando a ser éste filial de Citigroup -la compra de Banamex fue de un monto de 12 mil millones de dólares- y Bital adquirido por el banco inglés de Honk Kong Shangai Bank (HSBC) por un monto de 140 millones de dólares. Actualmente el 90% del sistema financiero mexicano está en manos de instituciones extranjeras; Banorte es el único banco mexicano bajo control de sus propietarios originales.[356]

En síntesis, la concentración extranjera del sistema bancario mexicano tiene menos compromiso con el desarrollo del país que la propia banca nacional; por tanto, no es recomendable que la participación del capital foráneo en el sistema bancario sea mayor que el nacional. Sin embargo, en la actualidad la extranjerización bancaria está consolidada. En ese sentido, se puede decir que el sistema bancario mexicano no cumple con la función social para el cual esta llamado a cubrir todas las necesidades de crédito.

6.2.2 De la privatización bancaria al rescate bancario

Ante la crisis económica de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo se vio en la necesidad de poner en práctica un programa de apoyo a la banca y a los deudores bancarios, para evitar el colapso del sistema financiero.

[356] Leonero, Flores."Bienvenida la extranjerización bancaria", en El Financiero, México, 22 de agosto de 2002, p. 5.

Uno de los principales instrumentos para respaldar los depósitos a los ahorradores fue la compra de cartera de los bancos que tuvo que llevar a cabo mediante la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la capitalización temporal.

El rescate bancario instrumentado por las autoridades gubernamentales significó un costo total de casi 70 mil millones de dólares, más elevado que los recursos que se obtuvieron por la venta de los 18 bancos nacionalizados en 1982, por un monto de 12 mil millones de dólares. Una de las principales causas que identifican los especialistas en la crisis bancaria entre 1995 y 1997, es que en la privatización las autoridades privilegiaron el precio, vendiendo la banca al mejor postor, sin asegurar la experiencia de los nuevos banqueros, ni el establecimiento de las operaciones y reglas que garantizan su viabilidad.[357]

El Fobaproa durante cuatro años entregó pagarés a los bancos con problemas de cambio de cartera calificada para que estuvieran capitalizados. Ello provocó que en la Cámara de Diputados con mayoría opositora se rechazara la iniciativa de hacer deuda pública los pasivos bancarios durante meses y ordenará una auditoría al canadiense Michael Mackey sobre las operaciones del Fobaproa. El informe de la auditoría concluyó que el rescate bancario cumplió su objetivo de proteger los depósitos del público y evitar el colapso del sistema de pagos. Sin embargo, para académicos, contadores, abogados y expertos financieros la auditoría de Mackey fue cara e incompleta, ya que costó más de 15 millones de dólares y a pesar de haber detectado irregularidades por 700 millones de pesos en las operaciones del Fobaproa, no hubo elementos para fincar responsabilidades.

[357] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 160.

Cuadro No. 42
Costo fiscal del Fobaproa

Concepto	Estimado al 28-feb-98 MN$ millones	Estimado al 30-jun-98 MN $ millones	Nuestra estimación al 30-jun-98 MN $ millones
Pasivos	552,300	589,600	659,800
Activos	(218,700)	(238,100)	(251,600)
Pasivos netos	333,600	351,500	408,200
Desembolsos netos pagados por Fobaproa	80,600	85,400	85,400
Programas sin participación	414,200	436,900	493,600
Valor presente de los programas de apoyo a deudores	112,800	119,700	119,700
Valor presente de los programas de cartera de cuota	18,800	20,000	20,000
Subtotal	131,600	139,700	139,700
Costo fiscal total	545,800	576,600	633,300

Fuente: Gerardo Flores, "Informe caro e incompleto", en El Financiero, 31 de julio de 1999, p. 6, a partir del Informe Mackley.

En enero de 1999 entró en vigor la Ley de Protección al Ahorro Bancario, donde se derogó la garantía de depósito en operaciones bursátiles, en tanto el Fobaproa entró en proceso de desintegración. En febrero de ese mismo año, se crearon las bases para la constitución de un nuevo organismo que administrará los activos que deja el Fobaproa, conocido como Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

En mayo de 1999, el IPAB inicia operaciones con dos funciones principales: ofrecer un sistema para la protección al ahorro bancario que garantice, en beneficio del público ahorrador, el pago de las obligaciones a cargo de los bancos y administrar los programas de saneamiento financiero que se pusieran en marcha.

La intensidad de la crisis bancaria en un mercado financiero globalizado puso de manifiesto la necesidad de fortalecer el sistema financiero mexicano, a través de la supervisión bancaria de carácter preventivo para asegurar el cumplimiento de la normatividad y la salud del mismo. Por ello, en 1998 el Poder Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el objetivo de fortalecer las facultades de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).[358] Con esta iniciativa se pretendía alcanzar tres objetivos:

> 1. Dotar a la institución supervisora de un régimen que procure su apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero;
> 2. Fortalecer la planeación y la continuidad a largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que fomenten el sano desarrollo de los sistemas financieros, en protección de los intereses del público;
> 3. Contar con personal altamente capacitado y con experiencia acumulada en las tareas de supervisión.

Al mismo tiempo se dotó de mayor autonomía al Banco de México para la conducción adecuada de las políticas monetaria y cambiaria, a fin de consolidar la estabilidad de precios.

A estas iniciativas se suman en 1999, las diversas modificaciones a la Ley de Agrupaciones Financieras y a la Ley de Institutos de Crédito para que la inversión extranjera participe directamente en el capital de cualquier banco del país. Así, la inversión extranjera fortalecería la capitalización de los bancos y con ello mejoraría su situación financiera.[359]

El daño ya estaba hecho en el sistema bancario nacional por lo que el rescate bancario volvió a confirmar la tesis de socializar las pérdidas de los

[358] Marco, Provencio. "Reformas al Sistema Financiero Mexicano", en Economía Informa, pp. 13-14.
[359] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 163.

empresarios, las cuales serían pagados por los contribuyentes y, al mismo tiempo, la privatización de sus beneficios, ya que ellos nunca perdieron su capital al ser pagados sus errores y su incapacidad empresarial.

6.3 La privatización de los ferrocarriles

La privatización de los ferrocarriles realizada durante 1994, se inició con la privatización de los talleres de mantenimiento y la flota de locomotoras asignadas a ellos. Esta privatización parcial sirvió de modelo para el planteamiento general posterior, especialmente en lo que se refiera a la solución obrera, debidamente consensuada con el sindicato.[360]

Se decidió la privatización integral de los ferrocarriles por el presidente Zedillo a principios de 1995, para lo que fue necesario reformar el artículo 28 constitucional que reserva al Estado -sólo desde 1985- la operación de los ferrocarriles. Se derogó ese precepto y se promulgó una Ley reglamentaria de los ferrocarriles, que contemplaba la privatización del sector. Con estos pasos iníciales se preparaba la privatización de los ferrocarriles.

En principio, señala Sacristrán (1996) que no se procedió a privatizar Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) en su conjunto, a fin de no repetir la privatización de un monopolio, como sucedió con Teléfonos de México (TELMEX), por lo que el sistema ferroviario debía dividirse.[361] Esto planteaba una disyuntiva: la empresa podría a) dividirse en varios ferrocarriles integrados verticalmente; o b) dividirse horizontalmente: infraestructura, operación, comercialización, entre otros (este último fue el esquema adoptados en Gran Bretaña). Se optó por la primera vía, en gran parte por constituir la modalidad que privaba en Estados Unidos y Canadá, con los que el sistema ferroviario mexicano se conectaba. Esta opción tenía la desventaja de convertir el sistema ferroviario de un solo monopolio a tres monopolios, debido a lo cual se buscó construir la ma-

[360] Emilio Sacristán Roy. Op. cit., p. 60.
[361] Ibidem.

yor competencia entre los ferrocarriles, aprovechando que la geografía lo permitía, estableciendo un sistema de derechos de paso en el que un ferrocarril pudiera transitar por las vías del otro. Esto último en la práctica y después de la privatización no funcionó, como originalmente se esperaba.

El proceso de privatización se realizó en forma transparente, tratando de evitar al máximo las posibilidades de corrupción. FNM se dividió previamente en distintas unidades administrativas y operativas correspondientes a los ferrocarriles regionales. A estas unidades, el gobierno federal otorgó concesiones de explotación ferroviaria de carga y las dotó de los equipos de instalaciones necesarias para operar.

Se licitó cada ferrocarril. El primero que se privatizó fue el del Noreste, resultando una licitación muy competida en que Transportación Marítima Mexicana (TMM) y Kansas City Southern (KCS) pagaron un precio muy alto por el ferrocarril. Este cambio su nombre por Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM). La segunda privatización resultó al revés, ya que los tres interesados se pusieron de acuerdo en una sola postura y pagaron el precio más bajo (apenas arriba el precio mínimo establecido). El tercer ferrocarril se vendió a buen precio, así como los dos pequeños restantes. Además hubo una terminal en el Valle de México, propiedad de los tres grandes y del gobierno federal.

Para algunos la privatización ferroviaria fue exitosa. El gobierno obtuvo más de 2,000 millones de dólares por ella; los ferrocarriles privados han invertido grandes cantidades previstas y han mejorado notablemente la eficiencia del ferrocarril. Del producto de las privatizaciones se formó un fondo de pensiones (el primero en México) para los 50,000 jubilados de FNM hasta el momento de la privatización. El costo para el gobierno consistió en la liquidación de la mano de obra no jubilada, 30,000 trabajadores de 1990 a 1996 y otros 20,000 de 1997 a 1999. Este costo a lo sumo ascendió a 300 millones de dólares. Tan solo 20,000 trabajadores fueron recontratados por los nuevos ferrocarriles. El organismo FNM en

liquidación se quedó con activos que deben hacer frente a los pasivos, la mayoría de ellos de carácter laboral.[362]

En retrospectiva, se pueden hacer dos críticas a la privatización ferroviaria: la primera, que por TFM se pagó en exceso y por Feromex en defecto, lo cual ha exacerbado la rivalidad entre los ferrocarriles; y la segunda, que los derechos de paso que se establecieron no han operado en general y la rivalidad resultó excesiva, obstaculizando la interconexión entre los mismos ferrocarriles en detrimento del usuario.

6.4 La privatización de aeropuertos

La decisión de privatizar los aeropuertos vino poco después de la privatización de los ferrocarriles. No está muy generalizada en el mundo la experiencia de aeropuertos privatizados, fuera del caso de Reino Unido donde seis aeropuertos fueron privatizados. Pero la decisión política mexicana fue la de privatizar integralmente los aeropuertos, para lo cual se consideraron aquellos aeropuertos rentables -35 de los 57 operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)- que operaban en ese momento.

El gobierno de Ernesto Zedillo organizó cuatro paquetes de aeropuertos formados de la siguiente manera:

1. Grupo Sureste (9 aeropuertos);
2. Grupo Pacífico (12 aeropuertos);
3. Grupo Centro Norte (13 aeropuertos);
4. Grupo Ciudad de México (1 aeropuerto).

[362] Ibid, p. 61. Señala este autor que en el año de 2006, ocurrieron dos eventos que pueden afectar el supuesto éxito de la privatización ferroviaria: 1) TFM, el ferrocarril más importante, se volvió 100% propiedad extranjera, ya que TFM vendió su 51% a Kansas City Southern de México, S.A. de C.V.; y 2) Ferromex adquiere del Grupo Carso 100% del capital de Ferrotur, con la intención de fusionar los dos ferrocarriles en uno solo. El resultado sería que el sistema ferroviario contará con dos ferrocarriles 100% extranjeros y dos mayoritariamente nacionales.

Se concluyó la privatización con la venta del 15% del capital social de los tres grandes grupos[363] al consorcio operados Asur (del Sureste), GAP (del Pacífico) y GACN (del Centro Norte), pagándose por los tres grupos 450 millones de dólares. El resto del capital social se habría de colocar en la bolsa de valores. A la fecha, tan sólo se ha colocado 85% restante de dos de los tres grupos, a precios mejores de los previstos. Del tercer grupo aún resta por colocar 49% del capital social.

En lo general, los grupos han cumplido con sus compromisos de inversión y los aeropuertos operan razonablemente bien. El problema de esta privatización es que cuando ASA era prioritaria no costaba nada al gobierno, antes por el contrario, le proporcionaba importantes ingresos: cerca de 1,000 millones de pesos al año. Y esto, a pesar de que con los excedentes de los 35 aeropuertos rentables se pagaban los déficit de los 22 aeropuertos perdedores. A la fecha ASA con las ganancias del aeropuerto de la Ciudad de México, mantiene a los aeropuertos deficitarios que no se han traslado a los gobiernos estatales.[364]

6.5 La privatización en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

El proceso de privatización trata de cerrar su ciclo en el gobierno de Vicente Fox, por medio de concluir los pendientes de la administración de Ernesto Zedillo, entre los que destacan la apertura energética del sector hidráulico, del sector telecomunicaciones -inversión extranjera 49-51% o apertura al 100% sólo a países que den el mismo trato a México- a la inversión privada. Así como la venta de la Corporación Internacional de Transportación Aérea (Cintra), controladora de Aeroméxico y Mexicana de Aviación; la concesión de más carreteras y la privatización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.[365]

[363] El aeropuerto de la Ciudad de México no se puso a la venta, hasta no decidir sobre el establecimiento de una nueva terminal.
[364] Emilio Sacristán Roy. Op. cit., p. 62.
[365] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 174.

Aunque no se trata de una prioridad, el gobierno de Fox pone énfasis en la reforma estructural del sector energético -la reforma fiscal y laboral- para liberar recursos públicos, proveer de fluido eléctrico y de energéticos a la planta productiva a precios competitivos, mejorar los servicios, así como abatir el desperdicio.

En 2002 se autorizó la constitución de tres organismos públicos descentralizados y se concretó la desincorporación de una entidad de ese mismo tipo, con lo cual el universo de entidades pasó de 205 el 1° de enero, a 207 el 31 de diciembre de ese año. Asimismo, del 1° de enero al 31 de julio de 2003 se crearon cuatro organismos públicos descentralizados y se desincorporó mediante proceso de extinción el fideicomiso Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. Con estos movimientos, el universo de entidades paraestatales ascendió a 210. De ese total, 173 organismos y empresas se encuentran vigentes, y 37 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 83 son organismos públicos descentralizados, 71 son empresas de participación mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos.[366] Esto representaba el 15% de las 1,155 empresas públicas que se tenían en 1982.

Se mencionaba que entre las 37 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y las sociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL. Al mismo tiempo, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) dictaminó favorable los siguientes procesos:

- El 26 de junio de 2002, la extinción de Productora Nacional de Semillas. El Congreso de la Unión no había procedido a derogar el artículo tercero transitorio de la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas;
- El 17 de octubre de 2002, la disolución y liquidación de las sociedades nacionales de crédito integrantes del Sistema BANRURAL;

366 Vicente Fox Quezada. Tercer Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2003, p. 266.

• El 13 de junio de 2003, la extinción del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ);
• Se registró cambio de denominación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V. a FONATUR-BMO, S.A. de C.V.

En el siguiente Informe de Gobierno se da a conocer que entre el 31 de diciembre de 2003 y el 31 de julio de 2004, concluyó un proceso de privatización y se creó un organismo descentralizado, por lo que el número de entidades paraestatales se mantuvo en 210. De ese total, 179 organismos y empresas se encuentran vigentes y 31 en proceso de privatización. De las entidades vigentes, 84 son organismos públicos descentralizados, 76 son empresas de participación mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos.[367]

Durante el periodo señalado concluyó el proceso de desincorporación del Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas, mediante el esquema de liquidación y extinción. Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Medicina Genómica, por lo que suman 14 las entidades públicas constituidas a partir del 1° de septiembre de 2000.

Entre las 31 entidades que se encontraban en proceso de privatización, sobresalen Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. y las sociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL. Cabe recordar que se seguían llevando las actividades residuales del proceso de privatización de Aseguradora Hidalgo, S.A.

Posteriormente, en el siguiente Informe de Gobierno se reportaba que del 1° de enero al 31 de julio de 2005, se crearon 3 nuevas entidades paraestatales, como fueron el Hospital Juárez de México, el Fideicomiso de los Sistemas Normalizados de Competencia Laboral y de Certificación de

[367] Vicente Fox Quezada. Cuarto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2004, p. 251.

Competencia Laboral (CONOCER) y el Instituto Nacional de Rehabilitación, por los que suman 17 entidades creadas desde el 1° de diciembre de 2000. [368]

A julio de 2005, las entidades paraestatales eran 212. De este total, 172 organismos, empresas y fideicomisos públicos se encuentran vigentes y 40 en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes, 86 eran organismos descentralizados, 67 son empresas de participación estatal mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos.

Continuaban entre las 40 entidades en proceso de privatización, Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., las sociedades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL y las siete empresas filiales de PEMEX-Petroquímica: Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos y Tula, todas ellas sociedades anónimas de capital variable.

Al final del periodo de gobierno de Vicente Fox, se reporta que del 1° de enero al 31 de julio de 2006, se crearon dos organismos, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y la Comisión Nacional de Vivienda, con lo que se suman a 21 entidades públicas creadas a partir del 1° de diciembre de 2000, por ese gobierno.[369]

Vicente Fox deja el gobierno con 215 entidades paraestatales al 31 de julio de 2006. De este total, 173 son organismos, empresas y fideicomisos públicos se encuentran vigentes, 90 son organismos públicos descentralizados, 65 son empresas de participación estatal mayoritaria y 18 son fideicomisos públicos.

Deja 42 entidades en proceso de privatización destacando Ferrocarriles Nacionales de México, Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., las socie-

[368] Vicente Fox Quezada. Quinto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2005, p. 230.
[369] Vicente Fox Quezada. Sexto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2006, p. 259.

dades nacionales de crédito del Sistema BANRURAL y las siete empresas filiales de PEMEX-Petroquímica: Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Pajaritos y Tula. Además inicia la liquidación y extinción de la Agencia de Noticias Mexicana Notimex, S.A. de C.V. y mediante extinción el fideicomiso público Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

6.6 La privatización de Aseguradora Hidalgo

Constituida en 1931, con la denominación social "La Mutualista: Compañía Nacional de Seguros sobre la Vida, Sociedad Cooperativa Limitada", la Aseguradora Hidalgo, S.A. (Ahisa), adoptó este nombre en 1958, luego de que en 1956 el gobierno federal suscribió la mayoría de las acciones de la sociedad, convirtiéndose en un organismo de participación estatal.

Después de 46 años, en mayo de 2002, el gobierno de Vicente Fox decidió retirarse de la exclusividad administrativa en el mercado de seguridad social para burócratas, que representaban formalmente 3.7 millones de asegurados. Esta sería su primera privatización y por los recursos obtenidos una de las más relevantes.[370]

El proceso de privatización estuvo manejado por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), que aprobó la venta de los títulos representativos del capital social Ahisa, propiedad del gobierno federal y de Pemex -que poseía 75% y 25% de acciones respectivamente- a la compañía estadounidense MetLife Inc., que pagó 9 millones 200 pesos, equivalente a 960 millones de dólares.

Sin embargo, el proceso de venta fue seriamente cuestionada por la oposición, en particular, el Partido de la Revolución Democrática, consideró que la empresa fue privatizada con premura y materialmente regalada, cuando su valor real es de más de mil 800 millones de dólares, ello con base a estudios de la firma *Insurance Services Network* que estimó que en

[370] Roberto Pérez Ramírez. Op. cit., p. 175.

enero de 2002, el valor de los activos de Ahisa era de mil millones de dólares. Incluso se decía que había sido lamentable que el gobierno de Fox hubiera privatizado una de las pocas empresas rentables que generaban importantes ingresos al fisco. Sin embargo, el entonces director del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), Romero Hicks, agente financiero del proceso de privatización, éste fue transparente, sin premura y no fue rematada a bajo costo.[371]

6.7 La privatización de la industria azucarera

Dado el estado de cuasi quiebra de la mayoría de los ingenios azucareros, éstos se enfrentaron a la disyuntiva de entregar las acciones al gobierno (Fideicomiso del Azúcar) o sujetarse a procesos de quiebra; y procedieron a lo primero. Se crea entonces un poderoso organismo, ONISA, que operaba 52 ingenios. La única verdadera agroindustria en México ésta protegida por el gobierno y aún así los ingenios, ahora públicos, continúan endeudándose y envejeciendo. Con la intención de volverlos a la productividad se crea Azúcar, S.A., que hereda a ONISA. Sectorialmente, este organismo depende de la Secretaría de Industria y Comercio, enfrentándose a Finasa, que financia a la industria azucarera y responde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La SHCP prepondera y los ingenios se privatizan limpios de pasivos, aún cuando algunos cierran. El precio que se obtiene por la privatización de 33 ingenios es de 325 millones de dólares.[372]

Transcurre el tiempo y los ingenios privados vuelven a endeudarse, ya que siguen enfrentado una situación difícil por su Contrato Ley del Decreto Azucarero. A principios del gobierno de Vicente Fox se expropian varios ingenios, pero los dueños se amparan y aparentemente los ingenios habrán de ser devueltos, si bien queda pendiente el pago que deberá hacer el gobierno por daños y prejuicios a los industriales azucareros que ganaron sus amparos.

[371] Ibidem.
[372] Emilio, Sacristán Roy. Op. cit., p. 58.

En todas las sucesivas privatizaciones, la industria azucarera no se reconstruye y el gobierno, a lo largo de los años, ha pagado un alto costo. El asunto no esta concluido. Se pretendió dejar sin efecto al decreto cañero mediante una ley que establecía un libre mercado de la caña. Las protestas de los cañeros obligaron al gobierno a dar marcha atrás.[373]

6.8 Polémica en torno a la privatización en México

El proceso de privatización durante el periodo en estudio 1983-1991, generó en el ámbito político un conjunto de argumentos y razones, a favor y en contra de ésta. Algunas infundadas, otras con mayor peso, demuestran que la privatización tiene fundamentos no sólo económicos, sino políticos.

Tal es así, que para Schneider,[374] las reformas de desregulación y la liberación comercial pueden alterar fundamentalmente la economía política de México, pero la privatización hasta 1989 fue sobre todo un asunto de readministración de la propiedad estatal y un gesto de buena voluntad para restaurar la confianza empresarial.

De acuerdo con los datos expuestos con anterioridad, México fue líder mundial en privatización: vendió más de una quinta parte de las empresas públicas de las mil empresas que se calcula se han vendido en todo el tercer mundo. Objetivos políticos de privatización, poco reconocidos públicamente, son los relativos a apoyar al sector privado y disciplinar a los trabajadores. Si la privatización estaba proyectada para apaciguar a los empresarios ¿Cómo se beneficiarían realmente los capitalistas con la privatización?. La liquidación, la extinción y la transferencia muchas veces no tenían ningún resultado directo en el sector privado. Sin embargo, existe una contradicción, ya que reducir el déficit podría chocar con la empresa privada: los más beneficiados con los precios artificiales y la mala administración, vía subsidios eran los empresarios.

[373] Ibidem.
[374] Ben Ross, Schneider, Op. Cit. p. 21.

El programa de privatización en México fue satisfactorio para el sector privado más como un indicador de orientación del Gobierno que en términos de nuevas oportunidades de ganancias directas. Las asociaciones del sector privado constantemente exaltaban a la privatización en contra de la intervención estatal. Sin embargo, la privatización no fue una respuesta específica del gobierno a estas demandas de los cabilderos empresariales. El sector privado tuvo poco que ver en cuales empresas serían desechadas por el gobierno. La privatización no fue resultado de las presiones de grupos de interés en un sistema político pluralista.

Por otra parte, los funcionarios públicos se apegaron a la privatización por ser ésta una de las pocas medidas que podían mejorar el clima para la inversión. Los funcionarios públicos y los representantes de los empresarios están de acuerdo en que la inversión privada hubiera caído aún más sin el programa de privatización.

Otra señal en favor de la empresa privada es también una señal en contra de los sindicatos. El gobierno de De la Madrid utilizó la privatización para resolver disputas laborales de difícil solución. Las controvertidas liquidaciones de Fundidora de Monterrey y Aeroméxico significaron la pérdida del empleo para más de 20,000 trabajadores.[375] En los dos casos existía la posibilidad de reestructurar o privatizar, pero De la Madrid prefirió liquidar.

Para Jesús Silva Herzong, Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1982 a 1986, los motivos para seguir con la privatización variaron a lo largo del sexenio. Durante los primeros años, el objetivo principal fue restaurar la confianza empresarial y la inversión privada. Después de la crisis fiscal de 1985, el interés se desvió hacia la reducción del déficit y del caos administrativo. En 1988 la atención se centro en las elecciones y en derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), cuya plataforma electoral durante años había sido en favor del mercado y de la libre empresa, y que hasta

[375] Ibíd., p. 26.

1988, representaba el desafío más importante para el PRI. Después de las elecciones, se continuo con la privatización de empresas, cuya desaparición a principios del nuevo sexenio hubiera sido políticamente costosa.

Una polémica en torno a la privatización en México, según Ruiz Dueñas, entre los estudiosos se divide en dos grandes grupos.[376] Un primer grupo minimiza los efectos de la reestructuración como para poder calificarla de verdadera tendencia a la privatización, en virtud de la reducida significación real de las entidades transferidas al sector privado. En el mismo sentido, con una explicación de corte político, se ha afirmado que la privatización esta orientada a dar visos de cumplimiento a dos compromisos contraídos con el FMI, sin que la rectoría del Estado sea puesto en tela de juicio. De manera similar, se opina que el proceso responde a una racionalización más que a una privatización general, considerando que no están en el proceso empresas empleadas por el gobierno para apoyar la sustitución de importaciones y que, por otra parte, las unidades sujetas a privatización son de las más importantes.

Otra corriente de pensamiento se ha pronunciado contra la privatización, independientemente de sus calificativos. La voz más frecuente es la de Benito Rey Roman,[377] quien censura la actitud gubernamental respecto a la privatización. A través de un análisis del sector industrial gubernamental se concluye que la participación estatal es un proceso continuo que no carece de lógica ni de razón política, ya que el crecimiento económico actual no se hubiera alcanzado sin las acciones directas de política económica. Al abogar por una crítica social sobre el desarrollo de las entidades, se piensa que ésta debe efectuarse para impulsarla y no para exterminarla.

[376] Ruiz Dueñas Jorge. La empresa pública elementos para un examen comparado. SEMIP, FCE, México. 1988.
[377] Rey Román Benito. La Ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI, México 1984.

En otra posición se afirma que la privatización debe pasar por una interacción de elementos, la reestructuración industrial, la propia reconversión y su sustento es la concertación.[378] En lo que corresponde a la reestructuración industrial, la privatización se da en un marco dinámico, no estático y que requiere de esta reestructuración. Esta alude, fundamentalmente a un conjunto de procesos complementarios dirigidos por una parte a la recuperación de la capacidad de crecimiento de sectores en crisis, pero con perspectivas favorables a largo plazo y, por la otra, a la promoción de un nuevo patrón que refleje los cambios en el nivel de la estructura técnica de producción que se han procesado en la última década.

A la reconversión de la industria paraestatal se le llamó proceso de privatización (SEMIP). Este sector industrial es uno de los más privatizados y se concentra en la industria no petrolera. "Es probable entonces que, con ese nombre o con otro, la reconversión sea el principal signo de futuro de mediano plazo de la manufacturera estatal, así como las desincorporaciones caracterizaron el período 1983-1988. La no-concreción de la reconversión en el núcleo de la industria estatal debilitaría su estabilidad y fortalecería a las posiciones que piden un avance cualitativo en la privatización, la que entonces podría llegar a abarcar empresas que hoy se definen como prioritarias".[379]

Por último, los fenómenos de privatización y reconversión, remiten, necesariamente, a la toma de una decisión política por parte del Estado, la que crecientemente a querido ser enmarcada en un proceso de concertación con el fin de hacerla menos conflictiva y dotarla de legitimidad.

Entonces, se concluye que al juzgar el fin de la década de los ochenta, se podría establecer, si marcaron el agotamiento de todo modelo de crecimiento con importante participación de la empresa pública en la dinámica

[378] María Amparo Casar y Wilson Pérez. El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación? México, Siglo XXI, 1983, p. 170.
[379] Ibíd. p. 200.

industrial o una renovación de la presencia del Estado en la economía que le permitirá otros 50 años de impulso a la industrialización de México.

Más que hablar de privatización de empresas públicas se tenía que sostener el cambio estructural. Para Villarreal (1988) la privatización no es la manera de racionalizar la participación del Estado, sino a través de una estrategia de cambio estructural en sus dos vertientes: la de desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias y la reestructuración industrial o modernización.[380]

La estrategia mexicana no es de una intervención a ultranza, ni tampoco es de privatización de las funciones públicas, sino su racionalización y fortalecimiento de su rectoría. Así, en México, el Estado no abandona su papel de promotor de la economía, ni se retira de sus funciones en salud, bienestar social y educación. Lo que se busca es racionalizar redimensionando el tamaño del Estado, modernizando lo estratégico y prioritario que le permita cumplir de manera más eficaz y eficiente su papel de promotor del cambio estructural y del desarrollo.

La estrategia de cambio estructural en la industria pretendía: generar un nuevo patrón de industrialización y de especialización en el comercio exterior; promover el desarrollo tecnológico y la desconcentración de la actividad industrial; sanear y desarrollar la industria paraestatal estratégica y prioritaria; generar fuentes de empleo permanentes, productivos y mejor remunerados en la industria, y principalmente a través de una mejor articulación que sea más eficiente con el resto de los sectores; consolidar nuestro régimen de economía mixta y convertir a México en una potencia industrial intermedia para el año 2010 (sic).[381]

Según el autor, la estrategia de cambio estructural en el sector industrial paraestatal comprende dos grandes vertientes cuya instrumentación se

[380] René Villarreal. Mitos y Realidades de la Empresa Pública, ¿Racionalización o privatización?. México, Diana, 1988, p. 105.
[381] Ibidem, p. 105.

encuentra estrechamente relacionada: la vertiente de redimensionamiento o privatización y la de reestructuración o modernización. Mientras, que el redimensionamiento o privatización del Estado mexicano se desprende de lo "accesorio" a fin de fortalecer financieramente el cumplimiento de las tareas prioritarias de alto contenido estratégico con su vocación y responsabilidad. Un Estado fuerte no es sinónimo de extenso o voluminoso, sino que su fortaleza se mide en términos de eficiencia y productividad.

Por lo que se refiere a la reestructuración, la industria paraestatal busca actualizarse y modernizarse, como condición para enfrentar los requerimientos de un crecimiento sano y sostenido que genere los satisfactores básicos y el empleo que la población demanda, y que permita una inserción más eficiente en la economía mundial.

Una vez realizados ambos procesos surge un nuevo papel de la empresa pública en México y, por tanto, una nueva rectoría del Estado. En resumen, la privatización se confunde con la reconversión industrial, la reestructuración del sector paraestatal o el cambio industrial. El único punto de contacto, que si alguna de estas estrategias contribuye a la retracción estatal, entonces se asemejan aún más a la privatización. Ello demuestra que en los diversos campos de la vida económica, política y social, la privatización seguirá siendo una polémica.

La privatización se erige en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Ángulos del espacio público –el Estado- son motivos de reconsideración.[382] La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transacción financiera. Es ante todo un traspaso de porciones de poder que amplían el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede a favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad.

[382] Ricardo, Uvalle Berrones. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". Revista del Colegio. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 3, julio de 1990, p. 177.

La corrección del déficit fiscal queda en el centro de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forma parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización se ve como el medio no sólo de suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que ajustar las cuentas públicas.[383]

La privatización se ha justificado no tanto en esos apremios financieros, sino en términos de eficiencia económica. En efecto, es común encontrar el señalamiento de que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, así en condiciones ideales de competencia produce un óptimo de Pareto. Aún cuando subsiste un clima de opinión más o menos generalizado sobre la inferior eficiencia económica de la empresa pública, escasean las pruebas empíricas y hay diferencias serias entre las diversas tesis explicativas.[384]

En general, la privatización puede tener resultados positivos en el corto plazo al producir un rápido aumento temporal en los ingresos públicos; el incremento de éstos evidentemente fortalece las finanzas estatales. Sin embargo, este efecto positivo es transitorio y de corto plazo.[385] Es decir, hay fortalecimiento de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica en el momento en que las áreas públicas reciben los ingresos extraordina-

[383] David, Ibarra. Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina. México, UNAM, 1990, p. 49.
[384] Ibíd. p. 50. Ibarra añade que según el enfoque de derechos de propiedad, la deficiencia de las empresas públicas nace de que los administradores no buscan elevar al máximo el ingreso o la riqueza de los propietarios (ciudadanos), ya que persiguen fines propios y reciben recompensas comparativamente inferiores, aparejadas a controles excesivos que les restan margen de acción e iniciativa. Otros, destacan la ausencia de las presiones de la competencia del mercado (monopolios públicos) o la pobre disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar. En cambio, unos terceros, subrayan las alianzas entre burocracias gubernamental y los directores de las empresas públicas en busca de afianzar influencia política y de expandir gastos e inversiones por encima de los que sería el punto de vista de la asignación correcta de los recursos.
[385] José Luis, Ayala Espino. "La reforma del Estado: saldos y desafíos". Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1995, p. 252.

rios provenientes de la privatización. No obstante, en el mediano y largo plazos es difícil argumentar con rigor y documentar con la experiencia disponible que la política de privatización tenga resultados positivos en la asignación de los recursos y en la promoción del cambio. Si esto es así, no cabe duda que a pesar de presiones de distinta naturaleza y del predominio de las nuevas doctrinas, el papel del Estado en la economía mixta seguirá siendo importante, si en efecto, se busca alcanzar el desarrollo nacional. La privatización ha sido mitificada, creyendo que en cualquier lugar y momento permitirá la eficiencia, el libre mercado y la liberalización de monopolios públicos. La evidencia empírica demuestra que el éxito de la privatización requiere de un conjunto de circunstancias que le sean propicios. De otra manera, la privatización puede ser un rotundo fracaso.

México es uno de los países en que el proceso de privatización ha llegado probablemente más lejos. Con las operaciones ultimadas en el segundo trimestre de 1992, prácticamente las tres cuartas partes de las empresas públicas quedaban privatizadas y el gobierno preveía que para finales del año lo estuviese hasta el 100%. Según Glade (1995) en el caso mexicano se repiten, aunque de manera incluso "más oscura" algunas de las características de la situación argentina. Hasta el término permanece encubierto: el gobierno evita escrupulosamente la palabra "privatización" y habla en cambio de "desincorporación". Aún queda por ver si la actuación bastará para alcanzar su pretendida meta, las victorias electorales y el alivio de la deuda pública. En México como en Argentina, las profundas dificultades económicas han complicado las cosas al crear una atmósfera que resulta esencialmente inhóspita para una privatización enérgica bajo sus formas habituales.[386]

La información disponible acerca de las privatizaciones mexicanas -salvo los casos sobresalientes como el cierre de la Fundidora Monterrey o la venta de compañías importantes como la cadena de hoteles Presidente y

[386] William, Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995, p. 33. "No obstante, al contrario de Argentina y más parecida a la experiencia chilena, las arrolladoras reformas de la política comercial de México y la adopción de una política más racional con respecto al tipo de cambio han cerrado por lo menos, algunas de las fuentes tradicionales de lucro desmedido y comenzado a purgar al sector empresarial de varios de los abusos más flagrantes que se daban en el pasado en el campo de la distribución de recursos".

Mexicana del Cobre- resulta a la vez fragmentaria y contradictoria. Inclusive, el proceso mexicano para instrumentar la privatización se halla repartido en una serie mal definida, aunque aparentemente amplia de núcleos para tomar decisiones, de un modo más disperso que en Argentina y mucho más que en Brasil o Chile.[387]

Una de la más importante privatización mexicana hasta ahora fue la de Teléfonos de México (TELMEX). Rogozinski (1993) justifica el monopolio privado, señalando que en ciertas ocasiones las circunstancias de algunas empresas, así como el tipo de negocio en el que se encuentran dificultan la conclusión inmediata del monopolio, haciendo necesario mantenerlo con carácter temporal, para alcanzar objetivos sociales. En el caso de TELMEX era muy importante garantizar metas de crecimiento y de calidad de servicio.[388]

La privatización más polémica fue la privatización bancaria en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que quedó en manos de empresarios mexicanos y que después de la crisis fue reprivatizado todo el sector bancario, para posteriormente privatizarse en manos de inversionistas extranjeros. Aunque en la primera etapa de la privatización bancaria el proceso fue concluido en los términos establecidos por el gobierno, lo cierto es que existió una falta de transparencia y rendición de cuentas sobre este proceso. Rogozinski (1993) describe el proceso técnico-administrativo, como fuera de cualquier negociación política, pero no muestra los errores cometidos de esta privatización.[389]

[387] Ibid, p. 35.

[388] Jacques, Rogozinski. La privatización de empresas paraestatales. México, F.C.E., 1993, p. 62. Aclara el autor que en el título de concesión se establecieron los mecanismos de control para evitar que la empresa ejerciera su ventaja monopólica y sólo se le concedió actividad monopólica en larga distancia por un lapso de seis años, aunque en la práctica TELMEX es en la actualidad un monopolio privado.

[389] Jacques, Rogozinski. "El proceso de desincorporación en México". La administración pública contemporánea en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, F.C.E., 1993, pp. 44-47.

La privatización en México durante el período de 1983 a 2006 (abarcando los regímenes de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox) ha provocado, junto a un conjunto de medidas implementadas bajo la Reforma del Estado, un cambio fundamental en el papel histórico del Estado mexicano. Este ha dejado de ser hotelero, banquero, industrial, entre otros, para precisar y definir sus áreas estrategias que le permiten asumir con responsabilidad la rectoría estatal en los términos constitucionales e institucionales.[390] Pero es necesario realizar estudios para comprobar el alto costo social de la privatización mexicana y la incertidumbre que prevalece con relación al futuro, así como la polarización en la distribución del ingreso durante la década de crisis más profunda sufrida en México.[391]

La privatización es puesta en marcha, aseguran sus defensores, como un intento de reducir el sector público y en esa medida favorecer al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas. Sin embargo, la privatización no debe ser un fin en sí misma y requiere de determinadas condiciones para su puesta en marcha.[392] La privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas, más bien, la corrección de diversos equilibrios parecieran ser un prerrequisito para una privatización exitosa.[393]

[390] José Juan, Sánchez González. "Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización". Omar Guerrero (comp.) Gerencia Pública: una aproximación plural. México, UNAM, 2004.
[391] Isabel, Rueda Peiro. Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Siglo XXI, 1994, p. 10.
[392] Carlos F. Almada. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1990, p. 17.
[393] Gert, Rosenthal. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias". Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1990, p. 24.

Conclusiones

El surgimiento de la privatización de empresas públicas como estrategia mundial, corresponde a un conjunto de coyunturas –económica, política y administrativa- que configuraron las condiciones objetivas para que la privatización fuera impulsada por los organismos internacionales –FMI, Banco Mundial- como una política en los países en desarrollo, también para que en los ámbitos académicos resultará "atractiva" impulsada por los sectores más conservadores, así como para que los gobiernos la aceptaran como un instrumento para reducir la presencia estatal como receta de sus problemas económicos y fiscales.

La privatización es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado (Guerrero). Esta definición queda demostrada a lo largo de este trabajo, ya que los países que impulsaron la privatización redujeron su participación, número de empresas públicas y el abandono en diversos sectores económicos. Con estos resultados la privatización produjo un nuevo equilibrio entre lo público y lo privado, es decir, entre el Estado y el mercado.

La privatización provocó la virtual extinción del Estado empresario en la mayoría de los países en desarrollo, dejando en manos del sector privado el desarrollo industrial. Adicionalmente, también implicó un nuevo papel estratégico en las empresas públicas que quedaron en manos del Estado y que no fueron privatizadas. La privatización no puede ser considerada como una panacea, ya que no era la única vía para hacer más eficiente y costeable el sector de empresas públicas. Otras medidas fueron la reestructuración de empresas públicas, el fortalecimiento estatal en sectores prioritarios y mayores controles para monitorear el desempeño alcanzado. Cabe recordar que existen rotundos fracasos de privatizaciones que se

quedaron en el decreto y otras que nunca lograron iniciarse, por lo que esta herramienta depende de un conjunto de factores internos y externos, que hagan propicio su puesta en marcha.

El tema de la privatización en los países desarrollados dentro de la literatura que nos ocupa es muy vasto y por ello muy diverso. Gran Bretaña es el estudio de caso de mayor importancia y más estudiado. También son representativos los casos de Alemania, Italia, Francia, Japón y España, en menor medida Austria, Holanda, Portugal, Irlanda y Canadá. En algunas privatizaciones se limitó la participación de inversionistas extranjeros e incluso en otros casos, hubo una mayor estatización.

Para algunos estudiosos, la tendencia mundial hacia la privatización de empresas públicas emprendidas por países desarrollados y cuyos resultados serían exitosos también en países en desarrollo, no fue una realidad. Aunque, dicha idea ha servido como una justificación a los movimientos de privatización de los países en desarrollo, no se refleja en la mayoría de los casos que aquí se estudian. Por ejemplo, en los países latinoamericanos y en el caso de México, la privatización aparece como una de las medidas tendientes a superar una problemática concreta: la crisis fiscal y el endeudamiento externo. La privatización aparece como una exigencia o condición previa a toda negociación para el otorgamiento de nuevos créditos internacionales.

La privatización en los países de América Latina más relevantes fueron Chile, México y Argentina, por las implicaciones en su sistema económico. De menor relevancia el caso de Brasil que tuvo mayores problemas que resultados y el de Venezuela, que más que disminuir la presencia estatal, está se vio incrementada. En contraste, la privatización en países de Asia muestran las dificultades de esta estrategia de retracción estatal en países en desarrollo, como fueron los casos de Turquía, Filipinas, Pakistán e India. Aquí los procesos de privatización tuvieron efectos relativamente menores en su sistema económico y se enfrentaron a toda clase de problemas técnicos, políticos y culturales, que son mencionados como casos problemáticos.

La privatización analizada en países de África, demuestra la complejidad real para llevar a cabo procesos de privatización en naciones donde el sistema administrativo no cuenta con las bases necesarias de un modelo básico de administración. Destacan los problemas étnicos, de raza y de tribus, así como factores culturales en la puesta en marcha de la privatización. En suma, la privatización africana fue un rotundo fracaso.

Entonces la privatización en los países desarrollados y en desarrollo muestra la enorme diferencia en lo relativo a los resultados, alcances, limitaciones y obstáculos para llevarla a cabo. No existe una sola forma para implementar la privatización de las empresas públicas. Las condiciones políticas, económicas y sociales son determinantes para impulsar a la privatización como política de gobierno, en caso contrario, pueden convertirse en elementos contrarios a la privatización.

La privatización en México en el periodo de análisis (1982-2006) muestra una diversidad de resultados mixtos: 1) desaparece el Estado Empresario y aparece el Estado Regulador del mercado; 2) de 1,155 empresas públicas en diciembre de 1982, con el proceso de privatización en los distintos gobiernos -Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox- el resultado es de 215 entidades en julio de 2006; 3) los recursos obtenidos por el proceso de privatización ha sido cuantioso, particularmente por la venta de empresas públicas, aunque surge la pregunta ¿se habrán aplicado de manera adecuada y transparente en este periodo de estudio?; 4) el Estado se ha retirado de sectores productivos claves de la economía nacional, para dar paso a un nuevo equilibrio entre el sector público y el sector privado; 5) las dos vías más empleadas por el gobierno -liquidación y extinción, y venta- son las que servían a sus propósitos, es decir, podían venderse y se obtenían recursos, o bien, eran inservibles y era mejor deshacerse de ellas; 6) en algunas privatizaciones como el rescate bancario se ha demostrado la tesis de "socialización de pérdidas y privatización de beneficios", ya que los ciudadanos seguimos pagando la ineficiencia de los bancos y a ellos se les ha cubierto sus inversiones; 7) la privatización de Teléfonos de México provocó que de un monopolio público se creará un monopolio privado, situación contraria a cualquier privatización; 8) la privatización, reprivatización y posterior privatización bancaria acabó con

el sistema bancario nacional al crear una extranjerización de los entonces bancos mexicanos, situación que no mejoró la calidad de los servicios que se ofertan a los usuarios; 9) como movimiento contrario a la privatización todos los gobiernos estudiados en este trabajo, siguieron creando entidades con fines públicos, lo que demuestra de manera clara la perdurabilidad de las empresas públicas; 10) las empresas públicas mexicanas han sido y seguirán siendo instrumentos adecuados de política económica, ya que su contribución al desarrollo nacional está fuera de cualquier discusión; y 11) las empresas públicas que hoy forman parte del universo paraestatal tienen un nuevo papel, para demostrar que son útiles a la sociedad, pero que al mismo tiempo tienen que ser cada vez más eficientes y eficaces en los objetivos para los que fueron creada.

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador: supuesto y límites". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

2. Aharoni, Fair. "El Reino Unido: la transformación de las actitudes". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

3. Alim Ibrahim, Al' "The Malaysian privatisation experience". "Privatisation in the United Kingdom". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

4. Almada, Carlos F. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1990.

5. Álvarez, Alejandro. Las privatizaciones en México, 1988-1994: economía política de la fabricación de millonarios. Ponencia al Seminario "Le Mexique en 1994: Bilan du sexennat du président Carlos Salinas (1988-1994)". Université Laval, Québec, Canadá, Noviembre 2-4, 1994, mimeo.

6. Amparo Casar, María y Wilson Péres, El Estado empresario: ¿agotamiento o renovación? México, Siglo XXI, 1988.

7. Andalón López, Mabel A. y Luis F. López-Calva. "Aspectos laborales en las privatizaciones: los trabajadores y la privatización de los ferrocarriles

mexicanos". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol. XII, No. 2, II semestre de 2003.

8. Aspe Armella, Pedro. El cambio mexicano de la transformación económica. México, F.C.E., 1993.

9. Ayala Espino, José Luis. "La reforma del Estado: saldos y desafíos". Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1995.

10. Bendick, Jr. Marc. "Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio". Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.). La privatización y el Estado Benefactor. México, F.C.E., 1993.

11. Berard, Marie-Hélene. "Las privatizaciones: el ejemplo francés 1986-1988". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991.

12. Berg, Elliot y Mary, Shirley. Divesture in Developing Countries. Washington D.C., Word Bank, 1987.

13. Berg, Elliot. "El papel de la desincorporación de empresas públicas en el desarrollo económico". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

14._____ "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático". Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 4, 1987.

15. Bilgic, Mehmet. "Privatización: el ejemplo de Turquía". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

16. Boneo, Horacio. "Privatización: Ideología y praxis". En la antología editada por H Boneo Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

17. _____ Privatización: Del dicho al hecho. Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

18. Callaghy, Thomas M. y Ernest J. Wilson III. "África: ¿política, realidad o ritual?". Raymond Vernon, (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

19. Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las empresas públicas en México. Miguel Ángel Porrúa, 1983.

20. Celma i Sanz, Jordi,y Joaquim, Vergés i Jaime. "Las privatizaciones en Gran Bretaña". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

21. Coburn, John F. y Lawrence H. Wortzel. "El problema de la empresa pública ¿la privatización es la solución?". En Horacio Boneo (comp.) Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

22. Concheiro Bórquez, Elvira. El Gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. México, UNAM, IIIE-ERA, 1996.

23. Cook, Paul y Colin, Kurkpatrick. Privatization in less developed countries. Great Bretain, Whetsheaf Books, 1988.

24. Cork, Paul y Patria, Kira. Privatization and Welfare State. Jul. Princeton University Press, 1990.

25. Cowan, L. Gray. "Panorama general de la privatización." Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

26. Domínguez, Ricardo M. "De la hiperinflación al Menemismo. Apuntes críticos sobre la reforma del Estado en Argentina". Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

27. Donahue, John D. La decisión de privatizar. Fines públicos medios privados. Argentina, Paidos, 1991.

28. Durand, Patrice. "Privatisation in France". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

29. Fair, Aharoni. "El Reino Unido: la transformación de las actitudes". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

30. Fernandes Marcellno, Gileno. "El papel y el tamaño de Brasil". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991.

31. Fitzgerald, Randall. "La revolución de la privatización". Perspectivas Económicas. Washington, D.C., No. 2, 1989.

32. Flores, Gerardo. "El gobierno de Zedillo, campeón de rescates", en El Financiero, México, 5 de junio de 2000.

33. Flores, Leonero."Bienvenida la extranjerización bancaria", en El Financiero, México, 22 de agosto de 2002.

34. Folch i Elosua, Gustau. "Las privatizaciones en España". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

35. Fólder, Ruth. "La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol X, No. 1, primer semestre de 2001.

36. Fontana, Andrés. "Fuerzas armadas e ideología neoconservadora: el redimensionamiento del Estado en Argentina (1976-1981)". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

37. Fox Quezada, Vicente. Cuarto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2004.

38. _____ Quinto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2005.

39. _____ Sexto Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2006.

40. _____ Vicente. Tercer Informe de Gobierno. México, Gobierno de la República, 2003.

41. García, Gilberto. "El impacto de la privatización en las telecomunicaciones". Gestión y Políticas Públicas. México, CIDE, vol. XIII, No. 2, II semestre de 2004.

42. Gasca Zamora, José. "Fuentes para el Estudio de las Empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", Momento Económico, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Oct.-Nov., No. 41-42, 1988.

43. Gispert i Pellicer, Carle y María, Petra Saiz. "Las privatizaciones en Francia". En Joaquim Vergés (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

44. Glade, William (editor). Privatizaciones de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

45. _____ "Privatización y desestatización de empresas públicas: observaciones basadas en el caso peruano". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

46. _____ "Otras observaciones sobre Chile". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

47._____ "Privatización y desestatización de empresas públicas: observaciones basadas en el caso peruano". En la antología editada por Horacio

Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

48. González Fraga, Javier A. "La privatización argentina en retrospectiva". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

49. Guerrero Omar. "Curso de Teoría de la Administración Pública", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1990.

50. _____ "Privatización de la Administración Pública", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, España, INAP, volumen 57, no. 1, 1991.

51. Haggard, Stephen. "Filipinas: la recuperación después de Marcos". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

52. Hanke H. Steve. "Hacia un capitalismo popular". Hanke H. Steve (compilador). Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1989.

53. _____ (coord.) Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1989.

54. _____ "Estrategias exitosas de privatización". Steve H. Hanke, (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

55. Harteneck, Guillermo y Brian, McMahon. "Privatisation in Argentina". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

56. Hastings, Sue y Hugo, Levie (edited). Privatisation? Great Britain, Spokesman, 1983.

57. Henrique Abranches, Sergio. "Empresas estatales y modos de privatización: observaciones críticas basadas en ejemplos brasileños". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

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

59. Ink, Dwight. "Impacto de la modernización como parte del diseño de modernización". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991.

60. Kalderie, Ted. "The two different concepts of privatization". Public Administration Review, United States, Vol. 46, núm. 4, 1986.

61. Kapstein, Ethan B. "Brasil: continuación de la dominación del Estado". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

62. Kennedy Jr. Peter J. "Reducción del Estado: la experiencia jamaicana". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

63. Kikeri, Sunita. Privatization and labor: what happens to workers when governments. Washington, Work Bank, 1998, Technical paper, No. 396.

64. König, Klaus. "Estrategias encaminadas al redimensionamiento del sector público. El caso alemán". En Memoria del II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. México, INAP, 1991.

65 La desincorporación de Teléfonos de México. México, TELMEX, 1991.

66. Laynez, Javier. "Los programas de redimensionamiento del Estado: ¿un retorno al Estado mínimo". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

67. Leeds, Roger S. "Turquía: retórica y realidad". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

68. Lucero, Alejandro. "Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano", en Economía Informa.

69. Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

70. Marshall, Jorge. "Privatización económica: lecciones de la experiencia chilena". En la antología editada por H Boneo Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

71. Marston, Lance. "Preparativos para la privatización: lista de etapas para la persona que toma decisiones". Steve H. Hanke, (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

72. McPherson, Peter M. "¿Qué ofrece la privatización?" en Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

73. Moe, Ronald. "Exploring the limits of privatization". Public Administration Review, United States, vol. 47, núm. 6, 1987.

74. Morgan, David y Robert, England. "The two faces of privatization". Public Administration Review. United States, vol. 48, núm. 6, 1988.

75. Nelly de Escobar, Janet. "Venezuela: la introducción del mercado". Raymon, Vernon (comp.) La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

76. Ohashi, Ted M. "Privatización: el ejemplo de Columbia Británica". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

77. Ortiz de Zeballos, Felipe. "El caso de Perú: perspectiva de un participante". En la antología editada por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

78. Ortiz Martínez, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria. México, F.C.E., 1994.

79. Patrick, Dunieavy. "Explaning the privatization boom: public choice versus radical approach". Public Administration. Londres, Vol. 64, núm. 1, 1986.

80. Pérez Ramírez, Roberto. El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global. México, Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, FCPyS, UNAM, 2004.

81. Pichardo Pagaza, Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. (El caso de México). México, SECOGEF, Discursos del Secretario No. 5, 1988.

82. Piñera, José. "El camino hacia la privatización en Chile". William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

83. Poole, Robert. "Los obstáculos políticos a la privatización". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

84. Provencio, Marco. "Reformas al Sistema Financiero Mexicano", en Economía Informa, .

85. Quek Peck, Lim. "Los riesgos de la privatización". Contextos, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, año 4, núm. 68, 1986.

86. R. Henig, Jeffrey. "La privatización en los Estados Unidos: teoría y práctica". Reforma del Estado: las razones y los argumentos. México, PRI, 1990.

87. Randall, Fitzgerald. "La revolución de la privatización". Perspectivas Económicas. Washington, D.C., No. 2, 1987.

88. Raymon, Vernon (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1992.

89. Redwood, John. "Privatización: el ejemplo de Gran Bretaña". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

90. Rey Román, Benito. La Ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI, México 1984.

91. Robson, William A. Industria nacionalizada y propiedad pública. Madrid, España Tecnos, 1964.

92. Rodríguez-Arena, Jaime. La privatización de la empresa pública. Madrid, España, Montecorvo, 1991.

93. Rogozinski, Jacques. "El proceso de desincorporación en México". La administración pública contemporánea en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, F.C.E., 1993.

94. _____ "La experiencia mexicana en el proceso de privatización". Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1991.

95. _____ High price for change. Privatization in Mexico. New York, Inter-American Development Bank, 1998.

96. _____ La privatización de empresas paraestatales. México, F.C.E., 1993.

97. _____ La privatización en México. Razones e impactos. México, Trillas, 1997.

98. Rosenthal, Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias". Memoria Seminario Internacio-

nal. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1990.

99. Roth, Gabriel. "La privatización de los servicios públicos". Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

100. Rueda Peiro, Isabel. Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Siglo XXI, 1994.

101. Ruiz Dueñas Jorge. La empresa pública elementos para un examen comparado. SEMIP, FCE, México. 1988.

102. Sacristán Roy, Emilio. "Las privatizaciones en México". Economía. México, UNAM, vol. 3, núm. 9, 2006.

103. Sánchez González, José Juan. "Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización". Omar Guerrero (comp.) Gerencia Pública: una aproximación plural. México, UNAM, 2004.

104. _____ La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. México, UNAM, FCPS, 1993, tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública.

105. Savas, E. S. Privatización: la clave para un gobierno mejor. México, Gernika, 1989.

106. Schamis, Héctor E. "Ideas universales y conflictos internos: la desintegración del compromiso histórico en la Gran Bretaña y en el Cono Sur". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

107. Schneider, Ben Ross. "La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista", Foro Internacional. México, Colegio de México, Vol. XXXI jul.-sep. de 1990, No. 1.

108. Schnieder, Ben Ross. "La política de privatización en Brasil y en México". Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración de la Administración Pública en América Latina, México, INAP, 1989.

109. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Desincorporación de Entidades Paraestatales. México, F.C.E., 1994.

110. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Reestructuración del Sector Paraestatal, F.C.E. México 1988.

111. Secretaría de la Contraloría General de la República. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, F.C.E., Cuadernos de Renovación Nacional, 1988.

112. Sérgio, Rui. "The Portuguese privatisation experience". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

113. Shirley, M.. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". Empresa Pública. México, CIDE, 1986, Vol. 2, No. 2.

114. Solá i Tey, Magda. "La privatización en Austria". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

115. Starr, Paul. "El significado de la privatización". Sheila B. Kamerman, y Alfred J. Kahn (comp.). La privatización y el Estado Benefactor. México, F.C.E., 1993.

116. Steel, David y David, Heald. "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del gobierno conservador británico". En la antología editada

por Horacio Boneo. Privatización, del dicho al hecho. Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cronista Comercial, 1985.

117. Tamayo, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas estatales". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

118. Tanoira, Manuel. "La privatización como política". Steve H. Hanke (coord.) Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.

119. Thomas, Peter. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". Hanke, Steve H. (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

120. Torres, Marcela y Edgar, Ortiz, et al. La privatización en los países en vías de desarrollo. Mimeo, 1993.

121. Treasury, H.M. "Privatisation in the United Kingdom". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

122. Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". Revista del Colegio. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 3, julio de 1990.

123. Valenzuela del Río, Alejandro. El proceso de privatización: reflexiones y experiencias. Banco de México, 1990, Documento No. 41.

124. Vargas, Alfredo. "Proceso de privatización en la Subregión: México, Centroamérica y el Caribe". Gestión y Estrategia. México, UAM, No. 1, julio-diciembre 1991.

125. Vera Ferrer, Oscar Humberto. "La economía política de la privatización en México". En William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

126. Vergara, Estévez Jorge. "El mito de la privatización en Chile". Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago de Chile, volumen 4, núm.12, 2005.

127. Vergés i Jaime, Joaquim. "Las privatizaciones como fenómeno internacional". En Joaquim Verges (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

128. Vergés, Joaquim (coord.). Las privatizaciones de empresas. Barcelona, España, EADA Gestión, 1993.

129. _____ Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión, con especial referencia al caso de España. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2003, documento de trabajo 6.

130. Vernon, Raymond (comp.). La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos. México, F.C.E., 1988.

131. _____ "Aspectos conceptuales de la privatización". Revista CEPAL. Santiago de Chile, No. 37, abril de 1989.

132. _____ "La promesa y el reto de la privatización". Reforma del Estado: las razones y los argumentos. México, PRI, 1990.

133. Vickers, John y George, Yarrow. Un análisis económico de la privatización. México, F.C.E., 1991.

134. Villarreal, René y Rocío R. de Villarreal, "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", en El Trimestre Económico, vol. XLV (2), núm 178, México, abril-junio de 1978.

135. Villarreal, René. Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?. México, Diana, 1988.

136. Vudthitornetiraks, Manimai. "The privatisation experience in Thailand". Privatisation in Asia, Europe and Latin America. OECD, 1996.

137. Waddell, Jim. "La privatización de monopolios". Perspectivas Económicas, Estados Unidos, Volumen 2, No. 1, enero de 1997.

138. Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas". Empresa Pública. México, CIDE, 1986, Vol. 2, No. 1.

139. Waterbory, John. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía".

140. Werneck, Rogelio, L.F. "Los vacilantes pasos hacia la privatización en Brasil". William Glade (editor). Privatización de empresas públicas en América Latina. México, Gernika, 1995.

141. White, Lawrence H. "La privatización de los sectores financieros". Steve H. Hanke, (coord). Privatización y Desarrollo, México, Trillas, 1989.

142. Younes Moreno, Diego. "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración. Reflexiones sobre el caso colombiano". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

143. Zea, Leopoldo. "Modernización y Estado en Latinoamérica". En Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

144. Zedillo Ponce de León, Ernesto. "El modelo redimensionador del Estado en el contexto de la modernización nacional". Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, 1989.

145. _____ Ernesto. Sexto Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, 2000.