

LA PRIVATIZACIÓN Y EL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO (UN ENFOQUE JURÍDICO-INSTITUCIONAL)

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

La privatización es un tema que hoy todavía suscita controversias acaloradas, particularmente en los países donde el sector público de la economía y la intervención del Estado han sido identificados con las luchas nacionalistas que contribuyeron a la modernización de las naciones periféricas, cuya ancestral condición de colonias había generado una economía dependiente que sobrevivió a la independencia política, en algunos casos obtenida en el siglo XIX, como en Latinoamérica, pero en otros casos, como en el África negra, su independencia política es todavía un evento relativamente reciente.

Durante el proceso de *Nation Building*, como se le ha llamado en la ciencia política, se requirió que muchos Estados dependientes con una historia de bancarrotas fiscales, perenne escasez de recursos para organizar un gobierno nacional eficaz, aunado a las acechanzas de intervenciones extranjeras para compeler al pago de deudas externas onerosas, se hicieran de recursos suficientes acudiendo a cualquier medio que demostrara ser eficaz. En el caso de nuestro país, las moratorias en el pago de las deudas externas con varios países motivó expediciones punitivas como la llamada “Guerra de los Pasteles” o invasiones en forma, con el propósito de reconquistar el país, como la invasión del ejército mayormente francés que entronizó a nuestro último Emperador *de iure* porque *de facto* todavía hemos tenido que padecer varios.

En el siglo XIX, para horror de los buenos católicos, el gobierno liberal acudió al recurso de expropiar los bienes del hasta entonces mayor capitalista, la Iglesia; desde el punto de vista religioso este hecho pudo haber tenido muchos inconvenientes, pero desde el económico tenía uno: si bien era insalvable, que sólo se podía hacer una vez, de manera que en el siglo XX hubo de buscarse otra solución, pues la de hacer la guerra o conquistar colonias no era factible. El penoso periodo de la reconstrucción, que se inició después de que se extinguieron las hogueras de la Re-

volución, con sus múltiples facciones y caudillos, así como el episodio que casi asumió el carácter de guerra de religión, con la insurrección de “los cristeros”, resultó en un sistema económico exhausto por la lucha armada, y las secuelas que usualmente lo acompañaron fueron vías de comunicación y equipamiento de transporte destruido, sembradíos y cultivos arrasados, así como industria y minería paralizada o trabajando a capacidades mínimas, todo esto acompañado de la dificultad de obtener crédito en el extranjero; por ello era impostergable que el Estado se hiciera de recursos y divisas. Por otra parte, evitar los peligros de un endeudamiento excesivo o de la venta de territorio y teniendo la ventaja que ofrecía el “oro negro” parece sobradamente razonable que se echara mano de la nacionalización y la subsecuente estatización de un recurso que permitió que la historia del siglo XX se escribiera en forma diferente de la del siglo XIX.

Salvo que se profese un punto de vista situado extremadamente a la derecha, es casi imposible dejar de reconocer las ventajas de la nacionalización del petróleo. En consecuencia, aún en la actualidad, la opinión de vastos sectores de la población, de la mayoría de los intelectuales y académicos, e incluso de personalidades en el ámbito del sector privado, se ve con reticencia y prevención cualquier intento por modificar sustancialmente la función que desempeña la industria petrolera en el financiamiento público de actividades que van desde el gasto social (orientado lo mismo por filantropía que por clientelismo), al subsidio de otras actividades económicas.

No obstante, es preciso reconocer que la hipertrofia del aparato burocrático de intervención del Estado en la economía, con su ineficacia y corruptelas lastró las economías tanto de los países capitalistas de Europa, como de América del Norte y del lejano Oriente; mismo que además castró el desarrollo de un sector privado creativo e independiente en los países en desarrollo del “Sur” (Latinoamérica, África, Oriente Medio y el Sudeste Asiático). En el caso de los países de economía estatizada en extremo y con planeación central que pretendiera desplazar al mercado, el fracaso fue tan contundente que hasta acabó con los sistemas políticos de los que era sustento.

En México, la voracidad de aparato de intervención en la economía también incurrió en excesos (por su extensión) y en carencias (por sus resultados), y los extremos a que se llegó pudieran calificarse de risibles, si no fuera por los efectos acumulados que se produjeron en el largo pla-

zo, por ejemplo: el gobierno terminó por fabricar bicicletas y regentear hoteles, entre otras cosas. Es preciso reconocer que en el sector energético los problemas parecieron ser menos graves y los excesos menores. La nacionalización de la industria eléctrica fue funcional, por varias razones. Las características de la industria, la vastedad de un territorio relativamente poco habitado y con una población rural dispersa en muchos núcleos de escaso número, así como la magnitud de las inversiones requeridas y los indudables beneficios que se ofrecían a la producción en algunas regiones, hubiera hecho aconsejable la monopolización de la industria, pero es discutible que una empresa nacional distinta del propio Estado, con sus recursos fiscales y proveniente del petróleo pudiera haber tenido la capacidad de acometer los proyectos hidroeléctricos y maximizar la utilización del fluido eléctrico “switchéandolo” en una vasta red de tendidos y cableados.

En la actualidad, con condiciones tecnológicas muy distintas, con un país más densamente poblado y un sinnúmero de usuarios industriales distribuidos en un gran número de regiones, unas más grandes que otras, es preciso reflexionar, sin prejuicios y sin el ánimo de lucrar indebidamente con las privatizaciones al vapor o injustificadas, si toda la industria eléctrica debe continuar siendo un monopolio estatal. En la actualidad, muchas industrias, municipios o parajes situados en áreas distantes de los centros generadores o distribuidores de corriente eléctrica, pueden necesitar de instalaciones menos costosas, que no requieran de decenas o cientos de kilómetros de tendido de cables y puedan abastecerse con generadores de menores dimensiones y con tecnologías intermedias o de punta, tales como la energía solar. Es preciso reflexionar si no estamos obstaculizando el surgimiento de potenciales focos de desarrollo industrial, agroindustrial o de servicios, tales como el turismo ecológico, regional o juvenil, en regiones más remotas y fuera de los megaproyectos, costosos y riesgosos para la ecología, la mayoría de las veces frecuentados sólo por el turismo extranjero o el nacional “de altura”.

Formular conclusiones apresuradas sobre la conveniencia de las privatizaciones (eufemísticamente llamadas, en México, desincorporaciones) basándose exclusivamente en algunas experiencias desafortunadas del pasado reciente, sería en cierta forma un prejuicio, aunque ignorarlas completamente podría ser igualmente torpe. Por ello, me propongo examinar el ejemplo de algunos países donde se han llevado a cabo extensos procesos de privatización con distintos resultados. Teniendo siempre en

cuenta la máxima de que los ejemplos sólo pueden ilustrar, nada garantiza que transplantados a un medio diverso pueden tener los mismos efectos.

La privatización es el proceso de transferir actividades económicas del sector público al privado. Desde 1980 más de 2,000 empresas han sido privatizadas en 80 países desarrollados y en desarrollo. La transferencia se ha operado en beneficio de otras empresas privadas, los trabajadores de la empresa o de otras personas, a través de la venta de la empresa o de sus acciones, la transferencia gratuita a empleados o a particulares, la liquidación y la contratación de empresas particulares, para prestar servicios que prestaban las empresas públicas, por ejemplo, servicios de salud, limpieza y mantenimiento o servicio público de grúas.¹

El objetivo de las privatizaciones puede consistir en distintos propósitos: incrementar la eficiencia del gobierno y de las empresas privatizadas, así como el de la economía en general; democratizar la propiedad incrementando la participación de trabajadores o del público en general; disminuir el déficit presupuestal del gobierno; incrementar los ingresos del gobierno; fortalecer el mercado de capitales, entre otros. El logro de una mayor distribución del capital, a través de una mayor distribución del control de la economía, puede, a su vez, contribuir a disminuir la explosión demográfica y reducir el riesgo de una catástrofe ecológica.

En algunos países donde el sector público gozaba de un nivel muy alto de legitimidad y de una buena imagen ante la opinión pública, se ha logrado disminuir la resistencia de los funcionarios y empleados de las empresas, asignándoles un porcentaje en propiedad, por ejemplo, Gran Bretaña, Francia, Polonia y Rusia. Los factores que se toman en cuenta para determinar los límites para llevar a cabo las privatizaciones son: la viabilidad, el riesgo político para el partido político en el poder, la capacidad gerencial y la disponibilidad de potenciales inversionistas.²

La estrategia y el procedimiento utilizado en la privatización aconseja comenzar por las empresas pequeñas, que ofrecen menos problemas y resistencia; dar preferencia a las ventas en efectivo; liquidar preferentemente a empleados que devenguen salarios altos y procurar que las privatizaciones tiendan a lograr y mantener la estabilidad macroeconómica. Asimismo, en algunos países ha sido útil la asistencia que han brindado organismos internacionales prestigiados y con experiencia como: Export-

1 Gianaris, Nicholas, *Modern Capitalism: Privatization, Employee Ownership and Industrial Democracy*, Connecticut, 1995, p. 57.

2 *Idem*, p. 58.

Import Bank, World Bank y agencias como International Development Agency.

Los límites de los procesos de privatización han variado de país en país, por ejemplo, en Canadá se ha intentado mantener un equilibrio entre el sector público y el privado. En Gran Bretaña hubo éxitos y fracasos, por ejemplo, Jaguar fue comprada por Ford y ha estado perdiendo; British Gas y otras empresas de energía han tenido que incrementar sus precios, lo mismo que algunas empresas distribuidoras de agua, afectando mayormente a una amplia población de usuarios de bajos ingresos, con el consiguiente costo político-electoral para el gobierno.

Los ejemplos exitosos han sido National Freight Consortium NFC, una armadora de camiones, que fue vendida a sus trabajadores y ha progresado tanto que pudo comprar Allied Van Lines en Estados Unidos. British Airways que estaba perdiendo se recuperó después de ser privatizada y haber invertido en USAir de Estados Unidos y Qantas, de Australia. British Telecommunications adquirió 20% de M.C.I. en Estados Unidos, compañía que recientemente invirtió en México en el sector de comunicación, junto con Banamex, para formar Avantel. British Steel Co., después de ser privatizada se ha convertido en la única siderúrgica rentable en Europa.

En Francia también se han producido algunos ejemplos sobresalientes de privatización. France Telecom, la cuarta en el mundo en su rama habrá de ser vendida a sus 154,000 trabajadores, tanto en Francia como en el extranjero. En Renault S. A. la participación del gobierno se reducirá de 90% al 1%. Elf Aquitaine, la compañía petrolera más grande de Francia, fue vendida a un conjunto de tres millones de personas, por 5.85 mil millones de dólares. Crédit Lyonnais fue vendido en 6 mil millones a un número de compradores que no tienen control, después de que el gobierno tuvo que dar un rescate de 7.8 mil millones de dólares.

Alemania, el mercado social más poderoso y productivo que tuvo el privilegio de introducir por primera vez un sistema de seguridad social en 1880, también ha podido llevar a cabo privatizaciones notables, por ejemplo, la participación del gobierno en Lufthansa se redujo de un 51.4% a un 25% aproximadamente, por la vía pasiva de abstenerse de participar en los incrementos de capital social, entre 1987 y 1989; asimismo, se logró reducir el personal de 45,000 a 7,500. Todo dentro del marco del principio de *Mitbestimmung*, que implica la copropiedad de capital y empleados.

Italia, que fue el país pionero en generar las gigantescas paraestatales que propició el corporativismo fascista, ha programado una venta gradual

de la participación del gobierno en varias empresas públicas, para evitar un efecto de terapia de choque. Dentro de los proyectos de venta están: Agrip (petrolera); Stet (comunicaciones); IRI, conglomerado financiero que planea privatizar Banca Commerciale Italiana, Crédito Italiano, e IMI (inmobiliaria); asimismo se ha programado la privatización de Ilva (la siderúrgica más grande construida en Europa después de 1960), Ina (aseguradora), Enel (compañía generadora y distribuidora de electricidad), y ENI (industria).

Finalmente, en España, Telefónica dejará de ser monopolio estatal en 1997. El banco Argentaria se espera vender en 8 mil millones de dólares y la empresa de energía Repsol será privatizada.³

Las cifras sobre la cantidad de empresas públicas en México era incierta hasta la década de los cincuenta. Por una parte, Carrillo, García y Ramírez contabilizaban solamente doce, mayormente en el ámbito de electricidad, fertilizantes, petróleo y transporte, excluyendo a la banca de desarrollo. Por la otra, Jesús González consignaba la existencia de 151 en 1950, sin citar fuentes. Las contradicciones también afloraban con respecto a la década de los sesenta. Mientras que Carrillo, García y Ramírez daban cuenta solamente de 29, González encontró 262. Aun cuando la cifra más realista parece ser la más elevada, Óscar Humberto Vera no pudo encontrar una respuesta definitiva, por falta de documentación oficial que pudiera confirmar las cifras contradictorias.⁴ Incluso, el impacto que el sector público pudo haber tenido en la economía también pudo ser subestimado, por la forma de calcular el producto interno bruto, ya que empresas como CONASUPO, que vendían a precios muy subsidiados, tenían un valor agregado negativo. Además, CONASUPO no aparecía en la cuenta pública, por lo que disminuía el peso del sector público en la economía.⁵

Además, puede decirse que el impacto del sector público de la economía pudo haber sido todavía mayor de lo estimado, si se tiene en consideración que un buen número de las empresas públicas eran monopolios, por lo que un sector importante del sector privado de la economía era completamente dependiente de sus políticas de precios y de la oferta de sus productos.⁶

3 *Idem*, pp. 59 -70.

4 Vera Ferrer, Óscar Humberto, "The Political Economy of Privatization in Mexico", *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, Cal., International Center for Economic Growth, p. 40.

5 *Idem*, p. 41.

6 *Idem*, p. 42.

La empresa pública permaneció como un instrumento privilegiado de la política económica, incluso el presidente Miguel de la Madrid, a pesar de su posición más conservadora y su intento de disminuir la intervención del Estado en la economía, fue promotor de la reforma constitucional que otorgó expresamente la “rectoría del Estado” en materia económica y consagró explícitamente un sistema de planificación nacional que prácticamente tenía décadas de existir, aunque nunca pudo funcionar adecuadamente, ni aun cuando en el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas se tuvo la tentación de copiar los planes quinquenales de la economía soviética. El comunismo utópico de la izquierda mexicana de aquellos días, cuya nostalgia por una época de oro sólo tuvo en las artes un florido despliegue, mayormente sobre murales en las oficinas públicas describió profusamente en sus muros incluidos los de la Secretaría de Educación Pública, épicas victorias que nunca se alcanzaron en la realidad. Los méritos del cardenismo fueron muchos, de entre ellos pueden encontrarse: la primera ola de recuperación de valores culturales propios; la paz con la Iglesia católica, ya que tras años de una estéril guerra de religión se sentaron las bases para el gobierno civil; y se llevó hasta sus últimas consecuencias una política de distribución de la riqueza agraria. Sin embargo, el acelerado proceso de industrialización con base en las siderúrgicas y la generación de energía para la industrialización, que caracterizó al régimen soviético y su sistema centralizado de planificación económica, siguieron siendo la quimera de los visionarios del comunismo mexicano.

En 1982, el desarrollo tradicionalmente basado en la explotación del petróleo y el endeudamiento público condujo al colapso, la inflación se aproximó al 100%, el PIB decreció por primera vez en décadas, la deuda externa se incrementó hasta 87 mil millones de dólares, los salarios reales cayeron en más de un 12% y el peso se devaluó en un 267%. La renuncia al corporativismo estatista, en su versión de excesiva e ineficiente intervención en la economía, no fue objeto de pública renuncia y denuncia hasta que el presidente Miguel de la Madrid vio ante sí la coyuntura histórica que le permitiría lanzar con ímpetu la reforma económica, por tantos años refrenada *in pectore*, durante los sexenios de estatismo extremo de sus antecesores, y puso en práctica una cautelosa privatización y una aún incipiente aproximación a la economía de mercado.

Indudablemente, al presidente Miguel de la Madrid le corresponde el mérito de haber iniciado el proceso de privatización, que en México eufemísticamente se llama desincorporación, más bien para tranquilizar a los

corporatistas tradicionales, que para enunciar el principio del fin del corporativismo autoritario. Indudablemente también le corresponde al presidente de la Madrid el mérito de haber actuado con mesura y el de evitar que sus colaboradores, en el proceso de desincorporación, fueran sospechosos de no haber actuado con honestidad en todos los casos. Algo que desafortunadamente no se puede decir del mandatario que le sucedió.

En su último informe de gobierno Miguel de la Madrid manifestó haber privatizado un total de 118 entidades del sector paraestatal. Vera Ferrer considera que a pesar de que en blanco y negro la reducción del número de paraestatales parezca impresionante, no fue tal, porque no se incluyeron en el paquete en cuestión las más relevantes, por ejemplo, cita a CONASUPO, Fertimex, Ferrocarriles Nacionales, PEMEX y CFE. En realidad, el autor pudo haberle concedido la atenuante de responsabilidad que se refiere a que la desincorporación de las últimas hubiera requerido una reforma constitucional, que ni aún su inquieto y más radical sucesor se atrevió a emprender. Por último, Vera consigna el hecho interesante de que todavía hacia el final de 1988, según fuentes oficiales, había 54 procesos de desincorporación pendientes, 28 de 1986 y 14 de 1987. El mismo autor señala que la explicación pudo haber sido que no se encontraron compradores y por alguna razón se evitó liquidarlas.⁷

La conclusión de Óscar Humberto Vera pudo haber sido poco compartida en sus aspectos más críticos en 1991, cuando su artículo apareció. Sin embargo, la historia de los años posteriores vino a confirmar casi todas sus hipótesis. De sus posibles explicaciones sobre la causa de las desincorporaciones, comienza por consignar la oficial, citada en la *Memoria* del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, consistente en la racionalización de las dimensiones y de la operación de las entidades paraestatales, con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la consecución de objetivos de los sectores prioritarios y estratégicos.⁸ La explicación pragmática pretende explicar la privatización como una consecuencia de la crisis y la virtual bancarrota, sin embargo el déficit de las entidades paraestatales únicamente fue un factor determinante hasta 1980. Además, entre 1985 y 1987, el 65% del déficit del sector era atribuible a las siete mayores empresas, sin contar a PEMEX; no obstante, ninguna de las primeras fue incluida en la lista de las que debían ser privatizadas.

7 *Idem.*, p. 49.

8 INAP, México, 1983.

La explicación ideológica no parece ser la causa eficiente para la privatización porque, según Vera, no hubo desde el principio del sexenio de Miguel de la Madrid un discurso político en tal sentido, como pudo ser el caso con Margaret Thatcher e incluso, se insistió en que no se trataba de un proceso de privatización. Empero, si se expanden las barreras del análisis meramente económico se verán importantes diferencias con el caso de Inglaterra. En primer término, históricamente en la Gran Bretaña no hay legitimación alguna de índole revolucionaria, desde la *Glorious Revolution* de 1689. En segundo término, el gobierno conservador de Thatcher tenía una legitimidad democrática que provenía de comicios cuyos resultados eran indubitables. Finalmente, el argumento de Vera supone, no sin cierto grado de ingenuidad, que los políticos siempre dicen lo que piensan. Es más, hubiera sido predecible una oposición aún mayor que la experimentada, si se hubiera anunciado un cambio de rumbo de la ya tan maltrecha nave del régimen posrevolucionario. Un golpe de timón, ampliamente publicitado, hubiera frustrado todavía más el propósito inconcluso de una reforma al sistema que acotara el corporativismo y el intervencionismo de Estado.⁹

La desnacionalización, como causa eficiente de la privatización, particularmente basada en las presiones o la inspiración del Fondo Monetario, aparece como débil, en función de que Vera cree que el resultado fue menos exitoso de lo que anticipó la política oficial y atento al hecho de que muchas de las empresas privatizadas ya habían estado en liquidación por años. La hipótesis de una presión del FMI no explicaría, según el autor, la venta de varias entidades paraestatales a sindicatos, como Bicicletas Condor, Grupo Industrias Cadena y algunas pequeñas industrias textiles. Es curioso que el autor confunda, por una parte, motivos y resultados, y, por la otra, centre uno de sus argumentos en casos de poca monta que bien pudieron servir para hacerse de recursos para ayudar a cumplir los compromisos crediticios de México, al propio tiempo que daban un manto de respetabilidad y credibilidad a un proceso de privatización vergonzante que no quería pasar por tal. Finalmente, en lo que se refiere a la afirmación categórica del autor, en el sentido de que el FMI puede influir, pero no imponer un programa, lo menos que puede decirse es que en todo caso es una hipótesis que el autor en cuestión dejó de probar, pero bajo

9 *Idem*, p. 51.

ninguna circunstancia puede ser un elemento de prueba que verifique su hipótesis principal. A menos que se le considere como un recurso retórico.¹⁰

La hipótesis que suscribe Vera es que la causa eficiente de la privatización es la necesidad de restaurar la alianza con el sector patronal, para enfrentar con su apoyo la crisis económica a que se enfrentó el régimen de Miguel de la Madrid. Cita el autor varios argumentos interesantes en su apoyo, entre ellos, que la privatización nunca fue una “demanda social” como pretendió el gobierno. Critica el proceso de desincorporación, como poco transparente y con resultados paradójicos, ya que en algunos casos la mejor postura no fue la ganadora, porque se consideraron otros factores, como la competitividad del mercado y la garantía de la inversión, por ejemplo, en el caso de Atenquique. Finalmente, el hecho de que la mayoría de los postores y consecuentemente los ganadores de los procesos de privatización hubieran sido grandes consorcios, ciertamente no contribuyó a desmoralizar al mercado financiero, ni al capital o, para el caso, transferir la propiedad industrial a los trabajadores de las empresas privatizadas. Lo anterior parece contribuir a confirmar la hipótesis de Vera en el sentido de que el propósito fundamental de la privatización fue el de restablecer la alianza estratégica con el sector privado. A mayor abundamiento, la privatización recibió el apoyo unánime de las organizaciones empresariales y, consecuentemente, sirvió para cimentar el éxito del Pacto de la Solidaridad Económica, al que el sector privado se adhirió en 1987.¹¹

Ciertamente, el artículo de Óscar Humberto Vera Ferrer es útil no únicamente para esclarecer el marco económico e institucional que sirvió de contexto al proceso de privatización, sino que enumera sistemáticamente los posibles propósitos de la privatización. Las conclusiones a las que llega sirven también para explicar algunos problemas jurídicos que mencionaré con posterioridad, por el momento es conveniente que formule o más bien adelante dos conclusiones propias. En primer término el trabajo de Vera es uno de los pocos que reunió dos características difíciles de encontrar en otros. Por una parte, es un trabajo académico, alejado del discurso político, aun cuando no deja de tener un enfoque valorativo personal; por la otra, quizá su mayor falla es tratar de privilegiar una explicación sobre los demás. Personalmente, creo que un fenómeno tan complejo tiene que ser multicausal. El que señala Vera es sin duda uno de

10 *Idem*, p. 52.

11 *Idem*, pp. 52-55.

los más relevantes, sin embargo, hasta el momento en que publicó su artículo, el sector privado no había sido un actor protagónico y el endeudamiento interno, aunque importante, no podía compararse con el externo. Además, en un régimen en fase autoritaria de un país dependiente es difícil proponer que el objeto prioritario del gobierno sea el de satisfacer a sus empresarios, máxime si se toma en cuenta que la apertura económica, que consolidó y llevó a su apogeo el sucesor de Miguel de la Madrid, liquidó a una parte importante de los empresarios nacionales. Por ello, creo que si fuera a caer en la tentación de priorizar un motivo por sobre los demás, yo diría que fue el de hacerse de recursos para saldar la deuda externa y congraciarse con el sector de nuestra economía que depende del capital extranjero, y así ampliar sus posibilidades de acción generando un clima de confianza, que además nos abriera las puertas del mercado internacional y del más grande del mundo, el norteamericano.

Con el propósito de seguir analizando el marco en el que se dio el proceso de privatización, al propio tiempo que se esté en posibilidad de principiar a formular algunas conclusiones, es preciso analizar una visión institucionalista o más bien de uno de los protagonistas del proceso en cuestión durante el sexenio del presidente Carlos Salinas. El autor se desempeñó como coordinador de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1990 a 1993. Los antecedentes académicos del doctor Rogozinski puede decirse que son los típicos del grupo de financieros del sexenio pasado, licenciatura en administración del ITAM y doctorado en finanzas públicas y economía en la Universidad de Colorado; su experiencia laboral también corresponde al sector financiero: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto; aunque no deja de sorprender que no tuviera experiencia en el sector industrial.

El libro prácticamente comienza con un estudio comparativo que se reduce a la experiencia de Chile y la gran Bretaña. El hecho de que se aboque al examen de dos ejemplos conservadores y ortodoxos, para decirlo de alguna manera, no puede tener otra justificación que la de no ofrecer una comparación que no podía menos que tener aristas espinosas o que permitiera formular conclusiones críticas; especialmente si se toma en consideración que para la época en que se imprimió el libro, diciembre de 1993, había un cúmulo de experiencias comparables y quizá más afines, en la propia Latinoamérica y Europa, además del caso de los países de Europa oriental.

La parte que se refiere a la Gran Bretaña carece de referencia alguna, por lo que no es posible verificar su información. Sin embargo, contiene una alusión que pudiera ser defensiva o por lo menos una explicación no pedida, ya que sin mayor aclaración explica “uno de los aspectos que comúnmente se ha destacado sobre el proceso de privatización inglés, señala el éxito alcanzado a través de la diversificación de la propiedad”. En este sentido, desafortunadamente, el mexicano fue todo lo contrario, salvo contadas excepciones. Pero el autor se apresura a justificar en forma oblicua su propio trabajo. “Al respecto, es importante indicar que el programa de venta de empresas, por sí mismo, no fomenta dicha diversificación, sino que sencillamente abrió las posibilidades para que el público en general, y no sólo los empleados, adquirieran las empresas”. Además, Rogozinski agrega que la “diversificación de la propiedad” implicó subvaluar empresas para que el público en general pudiera adquirir acciones, con el consiguiente costo financiero para el sector público.¹²

En vista de las consecuencias financieras conocidas como los “errores de diciembre”, que han tenido como secuela la crisis más grave de la economía mexicana en varias décadas, y a pesar de que no ha sido posible deslindar responsabilidades hasta la fecha, sería muy conveniente que el propio Rogozinski u otro de sus colaboradores o superiores jerárquicos pudiera explicar por qué no se hicieron esfuerzos semejantes a los de la Gran Bretaña en México. Ciertamente, ya se vio antes que también en México hubo ventas a postores distintos del mejor, como en el caso de Atenquique. Además de que, por las razones expuestas y los escándalos periodísticos sin aclarar sobre la venta de paraestatales, pudiera deducirse que los efectos generales de las estrategias financieras del pasado inmediato, es decir, los efectos, ya no digamos para el sector público sino para el público en general, ciertamente no han sido mejores que en el caso británico, y por lo menos en la Gran Bretaña conservadora de Margaret Thatcher, el proceso de privatización condujo a una mejor distribución del capital y en general a una condición menos catastrófica de la economía nacional, que en nuestro país, donde la capacidad redistributiva del proceso de privatización no fue un éxito rotundo.

En el segundo capítulo, el trabajo sujeto a análisis plantea los objetivos del programa de desincorporación, señalando los cinco más importantes, en el orden siguiente:

12 Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 15 y 16.

a) Fortalecer las finanzas públicas, b) Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias, c) Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni económico, d) Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado, e) Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

La enumeración contenida en el párrafo anterior permite algunas conclusiones preliminares. La primera es que la mayoría de los objetivos se refieran a las finanzas públicas y a la atención de sus principales funciones y propósitos. La transferencia de las empresas públicas al sector privado se menciona como uno de los objetivos, lo que ciertamente podría apuntalar la tesis de Vera expuesta con anterioridad. El hecho de que la mejor distribución del capital y su “democratización”, no esté incluida viene a demostrar que no fue un objetivo prioritario. Lo anterior no deja de ser sorprendente si se tiene en cuenta que uno de los problemas más graves de la economía mexicana es su injusta distribución del ingreso y su tendencia al rentismo.

De la enumeración de objetivos a que me he referido con anterioridad también es posible deducir que el proceso de privatización no tuvo como prioridad una reconversión industrial. En primer término habría que recordar que el término o expresión fue profusamente utilizado por el licenciado Alfredo del Mazo, secretario de Estado en el sexenio de Miguel de la Madrid y candidato rival del licenciado Carlos Salinas a la Presidencia de la República. Desafortunadamente, la falta de énfasis en una política industrial excedió al nivel puramente formal, ya que el proyecto privilegiado del sexenio de Carlos Salinas fue la negociación y suscripción del Tratado de Libre Comercio. Es posible que ello fuera la razón de que no se hubiera diseñado una política industrial igualmente ambiciosa que el proyecto de apertura comercial, incluso, quizá se pensó que la inserción al mercado mundial operaría automáticamente una reconversión industrial.

Desde luego, el impacto del Tratado de Libre Comercio ha sido de extraordinarias consecuencias en la planta industrial, pero ciertamente no han sido aplaudidas unánimamente y menos por los que fueron incluidos en las cifras estadísticas que dieron cuenta de las quiebras y el desempleo. En sí, el hecho de que la Comisión de Desincorporación dependiera de la Secretaría de Hacienda y no fuera intersecretarial [como sucede actualmente, desde que se promulgó el acuerdo correspondiente por el presi-

dente Ernesto Zedillo en el *Diario Oficial* del 7 de abril de 1995] claramente indica que es hasta el presente sexenio cuando se cobra conciencia de que el proceso de desincorporación no puede ser primordially un instrumento de la política financiera.

Jacques Rogozinski explica por qué en México no se utilizó la palabra privatización, de uso universal. Según el autor, el posible destino de las empresas públicas que se desincorporaban podía ser diferente, por ejemplo, se les liquidaba o extinguía, podían fusionarse, transferirse o, finalmente, podían ser vendidas a particulares. La verdad es que se utilizó el término desincorporación, como un eufemismo de privatización, para evitar reacciones hostiles innecesarias de los nostálgicos del estatismo en la economía y el corporativismo en la política.¹³ No es necesario profesar la especialidad de la filología para darse cuenta de que, salvo que las empresas fueran liquidadas o permanecieran bajo el control del Estado, cualquier transacción implicaría siempre su privatización. En estricto sentido, sólo las que se extinguieron fueron “desincorporadas”, utilizando la palabra como un anglicismo, tan frecuentes hoy en nuestra sociedad parcialmente transculturizada. El Tratado de Libre Comercio puede no ser todo lo promisorio o eficaz que se quiera, pero el “T.L.C. cultural” parece haberse iniciado desde hace ya un tiempo antes y parece ser mucho más eficaz que su contraparte comercial, con la ventaja o desventaja, dependiendo del punto de vista, de que nunca tuvo que negociarse, ni tendrá que revisarse.

Por lo que se refiere al proceso de privatización de las empresas públicas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue inicialmente la encargada de venderlas desde 1985; encomendándose tarea tan delicada al área de la coordinación de asesores, que por lo general no tienen atribuciones o funciones ejecutivas. La experiencia de la primera etapa 1985-1988, hizo patente la necesidad de establecer una instancia específica que dependiera directamente del titular de la Secretaría de Hacienda. En 1990 se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, integrada por un coordinador general, un subcoordinador y por las direcciones generales de: Ingeniería Financiera; de Enajenaciones; de Saneamiento Financiero, de Enajenación y de Operación de Empresas.¹⁴

Es preciso formular algunas observaciones: en primer término, el propio autor señala que en el caso de Gran Bretaña primero se requiere de una autorización del Parlamento y posteriormente se constituye una em-

13 *Idem*, pp. 44 y 45.

14 *Idem*, pp. 45 y 50.

presa específica para proceder al proceso de privatización. En el caso de una empresa estratégica, el gobierno retiene parte de las acciones, para impedir que se realicen operaciones sin autorización del ministerio, el equivalente de la cabeza del sector.¹⁵ Por otra parte, William P. Glade hace notar que mientras que en México la responsabilidad del proceso de privatización es más disperso, en otros países latinoamericanos el proceso se encomendó a una institución específica del sector económico, diverso al de las secretarías o ministerios, citando el ejemplo de Brasil, donde se encomendó a BNDES, el Banco Nacional de Desarrollo, y a Chile, donde se encomendó a CORFO, Corporación de Fomento de la Producción. Incluso en Argentina inicialmente se encomendó la privatización a BANADE (Banco Nacional de Desarrollo).¹⁶

En el caso de Alemania, incluso se estableció una empresa específica Treuhand, que tuvo que adentrarse por los meandros y vericuetos de una compleja historia de pruebas diabólicas para determinar quién tuvo la propiedad antes de que las empresas fueran confiscadas, en un caso por el gobierno de la extinta Alemania del Este y en el otro por la dictadura nazi, cuando se incautaron propiedades a los judío-alemanes perseguidos, por la avidez de recursos que demandaba la codicia por un imperio universal, disfrazada del racismo de una ideología simplista y brutal. Incluso, en algunos casos las investigaciones llevaron a los sabuesos de Treuhand a un periplo de pesquisas documentales y averiguaciones que implicaba desplazarse a otros países o incluso a otros continentes, donde las víctimas del holocausto llevaban décadas de vivir vidas totalmente distintas de las actividades de las empresas que originalmente les fueron incautadas.¹⁷

La solución ideal nunca es posible en un proceso tan controvertido y complejo como la privatización, pero quizá hubiera sido preferible una solución como la de Alemania, creando transitoriamente una entidad paraestatal para liquidar a las empresas y desde luego hubiera sido deseable que antes de cada privatización siempre hubiera habido un concienzudo análisis de los impactos en la economía, no sólo del ramo industrial o de servicios, sino en factores generales como empleo, pérdida de *know how*, de mercados o segmentos importantes del mercado y no sólo en los países

15 *Idem*, p. 15.

16 Glade, William, *Toward Effective Privatization Strategies in Privatization of Public Enterprises in Latin America*, *op. cit.*, p. 129.

17 El caso de Treuhand ha sido ampliamente publicitado, pero para una referencia menos novelasca véase Gianaris, Nicholas, *op. cit.*, p. 69.

desarrollados, donde tenemos puesta la vista con una expectativa y anticipación que recuerda a la de nuestros campesinos y marginados, cuando buscan en vano que desde los escritorios y las salas de juntas de la burocracia de la ciudad de México o de la capital de alguna entidad federativa se les resuelvan problemas, que sin su esfuerzo e iniciativa nunca van a ser resueltos en forma definitiva.

El procedimiento de privatización, brevemente expuesto, requiere inicialmente de la propuesta de la dependencia coordinadora, para determinar que no se trata de una entidad estratégica o prioritaria. Acto seguido, se propone la privatización a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. Existen algunas disposiciones importantes para tener en cuenta, por ejemplo, el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, donde se establece que los trabajadores organizados de las empresas tienen derecho de preferencia para la adquisición de las mismas. No obstante, que varias de las exempresas públicas pasaron al control de sus trabajadores organizados, el resultado alcanzado en la práctica no es impresionante y queda la duda de lo que sucedió en el caso de Telmex, donde las buenas intenciones iniciales no se pudieron cristalizar, según reportó en el *New York Times*.¹⁸

Entre otros de los principios que deben observarse están los de evitar que se creen monopolios, pero si se revisan los resultados de las adjudicaciones, los resultados son poco convincentes, a juzgar por el número de veces en que el adquirente se repite como adjudicatario, aun cuando no sea el mismo.¹⁹ En caso de que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento resuelva positivamente la propuesta de la cabeza del sector, se requiere de un acuerdo del Ejecutivo Federal, cuando su creación se produjo de la misma manera. El secretario de Hacienda procede entonces a comunicar el acuerdo al secretario de la coordinación secretarial y se procede a designar una institución de crédito que intervenga en el proceso de enajenación. La entidad sujeta a desincorporación por venta se sectorializa en la Secretaría de Hacienda; como efecto de lo anterior, un representante de esta última preside el consejo de administración de la empresa sujeta a desincorporación, y la Unidad de Desincorporación designa a la institución de crédito.

La estrategia de venta se diseña en función de la empresa y se procede a su evaluación técnico-financiera, recepción y evaluación de ofertas,

18 *Vid.* Gianaris, *op. cit.*, p. 99.

19 *Vid.* Rogozinski, *op. cit.*, anexo 2, *passim*.

autorización y resolución de venta, formalización de la venta y desincorporación bancaria, con variantes, según la integración original de la empresa sujeta al proceso de privatización. El destino de los fondos ha suscitado una controversia que se ha aireado en los medios de comunicación masiva y ha sido motivo de especulación, pero no ha terminado todavía en la sujeción de algunos funcionarios a proceso de responsabilidad. El autor señala que por ser recursos de carácter transitorio, no recurrentes, se resolvió depositarlos

en un fondo especial fuera del presupuesto de gobierno, que se constituyera como una reserva para enfrentar acontecimientos adversos inesperados, como podría ser la caída en los precios del petróleo más allá de lo que se tiene previsto dada la inestabilidad del mercado. A este fondo se le denominó Fondo de Contingencia Económica.²⁰

Eventualmente, el mismo autor relata que como la suerte de los precios del petróleo no fue adversa, en junio de 1992, se llevó a cabo una cancelación de 7,171 millones de dólares de la deuda externa con cargo al fondo “comodín”, un 8.9% del saldo en ese momento. Finalmente, los dineros del “Fondo de Contingencia” sirvieron para aumentar el gasto social, que tuvo un incremento real de 57.3% en 1992, en relación con el del año de 1988. Agregando en seguida, en otro párrafo: “En especial, cabe mencionar que el gasto destinado al Programa Solidaridad observó en 1992 un crecimiento del 36.7% con respecto al año anterior, en términos reales.”²¹

Para un modesto constitucionalista como el que escribe este artículo, los pagos que se hicieron como se describe en el párrafo anterior, no están autorizados conforme a la letra del artículo 126 de la Constitución y salvo que las leyes reglamentarias provean de otra manera, haberlo hecho así debería haber generado responsabilidad. El hecho de que así no haya sido no le quita validez alguna al precepto mencionado, sino que en todo caso sólo incrementa la lista de acciones dudosas que se han cometido en el pasado.

El examen de los procesos de privatización en varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, lo ha desmitificado, ya no es ni la panacea universal de las economías en problemas, ni el apocalipsis de los Es-

20 Rogozinski, *op. cit.*, pp. 128 y 129.

21 *Idem*, p. 130.

tados benefactores, ni menos aún el ocaso del poder de rectoría del Estado en la economía. El éxito o el fracaso de los casos individuales se debe a circunstancias particulares de índole cualitativo y cuantitativo, tanto las metas como los procedimientos de privatización pueden influir en que el resultado final sea favorable o no para la empresa privatizada, así como para la economía en general. Ciertamente, no hay fórmulas mágicas, pero sí hay malos ejemplos que se deben evitar, por ejemplo: la precipitación, la desorganización, la deshonestidad y la falta de previsión, así como la carencia de una política industrial coherente. Bien aplicada, la privatización no sólo es un factor clave para incrementar la eficacia y la eficiencia de las empresas privadas y de la economía en general, sino que incluso y contra lo que pudiera pensarse evitaría la persistencia de monopolios y podría contribuir en forma eficaz a la redistribución de la riqueza, como lo muestra el notable ejemplo citado por Gianaris con respecto de la Gran Bretaña, donde se incrementó el número de tenedores individuales de acciones de 3 a 9 millones.²²

22 *Op. cit.*, p. 59.