

CAPITULO I

EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y LA MODERNIZACION EN PETROLEOS MEXICANOS	33
1.1 SECTOR PUBLICO	37
1.1.1 Empresa pública	40
1.1.2 Modelos de la gestion estatal	44
La Economía del Bienestar	45
La Nacionalización	46
1.2 PRIVATIZACION	51
1.2.1 Ubicación histórica	51
1.2.2 Concepto de privatización	55
1.2.3 Filosofía de la privatización	58
1.2.4 Límites y alcances de la privatización	62
1.3 LA REFORMA ECONOMICA	64
1.3.1 El caso de México	64
1.3.2 La política de privatizacion en México	68
1.3.3 Industria energética nacional	72

CAPITULO I

**EL NUEVO MODELO DE
DESARROLLO Y LA
MODERNIZACION EN
PETROLEOS MEXICANOS**

La intervención económica estatal a través de la empresa pública es un proceso que se inicia a finales de la Primera Guerra Mundial y contemporiza con la gran depresión de 1929. La evolución económica durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo de la reconstrucción, no hicieron más que acentuar ese ascenso estatal¹.

En realidad, el papel predominante que en casi todo el mundo cumplían los gobiernos nacionales en la asignación social de recursos perduró hasta los setentas.

Sin embargo, después de una centuria en que la gran panacea había sido la nacionalización de activos, especialmente en los sectores intensivos en capital como el energético y en ramas industriales estratégicas para la seguridad nacional como el acero, los gobiernos de muchas naciones en crisis expusieron sus empresas al mercado abierto, como parte de un programa más amplio de reformas económicas.

Así, la década de los ochentas atestiguó un proceso de generalizadas y crecientes medidas de desincorporación que, por su

1 Las crisis económicas han estado siempre asociadas a periodos de intensificación en el quehacer productivo estatal, particularmente en áreas estratégicas de la economía y en búsqueda de un mayor grado de soberanía nacional, así como de industrialización.

magnitud y profundidad, harán pasar a la **privatización** como el rasgo distintivo de la política económica e industrial tanto de hoy como del futuro previsible (**Peacock, 1983**).

Por oposición a lo que Hayeck² pontificara hace poco más de 40 años, en el sentido de que una vez que los gobiernos se proponían la nacionalización de un amplio rango de industrias y servicios, el proceso se volvía irreversible, la privatización se ha instalado en el discurso económico contemporáneo como la única opción para aliviar sus problemas financieros, recuperar la capacidad de crecimiento y confinar al Estado al cumplimiento de tareas básicas propias del modelo neoliberal de "Estado mínimo".

En general, el sustento de la privatización reside en el cúmulo de ineficiencias y desigualdades en que desembocó la estrategia estatista de desarrollo. Esto explica por qué las reformas en países como México también se extienden al Estado, hacia el papel que éste jugó a lo largo de sesenta años en el desarrollo económico.

Habría que acotar que aun cuando la privatización tiene, en general, imperfecciones y altos riesgos políticos, toda vez que el efecto instantáneo es un grado más alto de desempleo, pues invariablemente la nueva administración reajustará el personal en entidades públicas que otrora competían entre sí en términos de quién generaba más empleos y de que, aún cuando se mantenga el mismo nivel de empleo, los salarios y prestaciones tenderán a caer³. La filosofía del denominado "capitalismo popular" se convirtió en una alternativa convincente para la población en los ochentas.

2 F. A. Hayeck, autor de "El camino a la servidumbre" (Road to Serfdom), fue el típico liberal extremista que concebía a toda acción colectivizadora como un paso hacia el caos económico y la nueva barbarie.

3 El proceso de privatización en países como México es un tema políticamente candente, debido al papel creciente del Estado en la economía durante las últimas décadas. Si bien la iniciativa privada celebra el proceso de privatización, las organizaciones laborales frecuentemente se oponen al mismo, toda vez que la desincorporación puede significar desestabilización de los niveles salariales y de ocupación.

En esta década, ideas, teorías, modelos y prácticas acerca del papel del Estado en la economía y la sociedad que habían servido para organizar instituciones y sus correspondientes pactos sociopolíticos y jurídicos contractuales, y sobre las cuales precisamente ha gravitado el desarrollo económico de las naciones, comenzaron a cambiar aceleradamente. **(Ayala Espino, 1990).**

Para la teoría neoliberal, la privatización es la única manera de erradicar las causas del descontento social y garantía de retorno a la época dorada de la libre empresa; en tanto que para la escuela nekeynesiana, tal fenómeno constituye la amenaza de retroceder a una época obscurantista, con la consiguiente caída en los niveles de vida y la destrucción de la sociedad benefactora **(Shackleton, 1984).**

1.1 SECTOR PUBLICO

La filosofía económica subyacente en el acelerado proceso de intervención estatal fue el keynesianismo.

Como se sabe, esta teoría no sólo fue capaz de administrar la demanda sino también de crear instituciones para impulsar proyectos nacionales, inspirando políticas de bienestar que permitieron crecimiento y estabilidad macroeconómica, mayor igualdad y democracia a lo largo de más de cuatro décadas en muchas partes del mundo.

Uno de los argumentos que otorgaron carta de naturaleza a la teoría económica de Keynes, fue el destacado papel del Estado en la regulación del sistema a través de distintas variables.

Independientemente de las causas de las grandes fluctuaciones económicas —la evolución de la productividad, el papel del sis-

tema financiero en la expansión y generación de turbulencias macroeconómicas, el papel de las instituciones en el desempeño económico, etcétera—, prevalecía en Keynes la idea de que la inestabilidad inherente del sistema económico podía ser regulada a través de reformas sociales y económicas, y de que la intervención activa del Estado podía reducir la potencial inestabilidad macroeconómica y el comportamiento cíclico de la inversión privada, mediante las políticas fiscal y monetaria⁴.

Mediante la manipulación de estas políticas, muchos países lograron un crecimiento alto y estable, al generar condiciones para colocar el crédito y financiar el desarrollo, manejar las tasas de interés e impulsar políticas expansivas a través de un espectacular aumento del gasto público.

El gasto gubernamental, como proporción del PIB, se incrementó de manera sostenida desde la década de los treinta, creciendo aún más entre 1972 y 1985, aunque también fue notable el crecimiento del déficit público como porcentaje del PIB, traducándose en un incremento de las necesidades de financiamiento externo como proporción del gasto total (**Peltzman, 1987**).

Otro argumento que justificaba la participación del Estado en la economía, fue las denominadas "fallas" del mercado en la asignación adecuada de los recursos entre usos alternativos en un momento dado, o entre el uso presente y el uso futuro de diferentes recursos no renovables.

Pero, en la medida que esto no sólo es un problema de asignación de recursos, sino también de las imperfecciones implícitas en el proceso, tales como la deficiencia de la información y la aver-

4 La teoría económica keynesiana considera al sistema capitalista intrínsecamente inestable, pero supone que su funcionamiento puede ser regulado, aunque no eliminados sus desequilibrios básicos, a través de reformas y activismo estatal, en la medida en que reducen el potencial negativo de la inestabilidad financiera y de la inversión privada.

sión del sector privado a actividades riesgosas, se explica la intensificación de la intervención estatal en las economías, y que el Estado haya tenido un doble carácter: de apoyo y de sustitución empresarial en actividades donde la rentabilidad privada es baja, pero la rentabilidad social es alta.

Al margen del grado de desarrollo de los países donde la participación del Estado en la economía ha impulsado el desempeño macroeconómico en su conjunto, mediante proyectos de industrialización, desarrollo tecnológico, regulación de mercados, programas de inversión de riesgo y larga maduración, y la integración regional, tal intervención ha asumido las siguientes características:

- El grado de intensidad de la participación estatal ha estado modelada por especificidades coyunturales de la economía internacional.
- El grado de activismo económico de los Estados es independiente de los sistemas políticos dominantes en un país determinado.
- La expansión estatal en las economías se opera a través de diferentes mecanismos tales como nacionalizaciones, expropiaciones, programas de rescate, riesgos compartidos, etcétera.
- Las áreas a que preferentemente se dirige la actividad estatal son electricidad, hidrocarburos, carbón, acero, transporte. Es decir, hacia la formación de monopolios naturales o técnicos, o actividades intensivas en capital.
- La existencia de diferentes esquemas de relación entre las empresas públicas y el Estado, tales como mecanismos presupuestarios, de programación y planeación, y algunos otros controles directos del Estado, depende de las formas de organización de la empresa pública, holding, organiza-

ción corporativa, o empresa autónoma que se maneja con criterios más cercanos a la empresa privada.

Por otra parte, la evolución histórica de la formación del Estado y el despliegue de sus capacidades de intervención suponen, desde una perspectiva weberiana, dos aspectos básicos: por un lado, la construcción de un aparato público desarrollado, capaz de ampliar su influencia en el sistema y, por el otro, la formación de un bloque dirigente con liderazgo y capacidad de gestión y ejercicio del poder político.

Ambas tendencias son acciones de largo plazo, no acotadas por las urgencias políticas y económicas cambiantes por la coyuntura, sino justamente determinadas por las necesidades estructurales y más permanentes que enfrenta el sistema (Ayala Espino, 1990)⁵.

1.1.1 Empresa pública

La empresa pública fue el instrumento que permitió transitar al Estado de un papel neutral, al de un agente más del mercado en la acumulación de capital. Esto es, pasar de ser un ente que sólo influía en la economía por medio de regulaciones y mecanismos indi-

-
5. La formación de un aparato político bien desarrollado capaz de ampliar su influencia en el sistema, necesita desplegar intervenciones estratégicas y de corto plazo que conserven la cohesión básica del sistema y amplíen los márgenes de maniobra del Estado. Para esto se requiere la creación de organismos permanentes que refuercen la autonomía, la hegemonía y la formación de un grupo dirigente con liderazgo y capacidad de gestión y ejercicio de poder político, es decir la formación de sus operadores prácticos profesionales. Por lo tanto, la mayor o menor capacidad de gestión estatal para incidir en la economía y la sociedad dependerá de:
- El marco jurídico y político existente.
 - La calidad del diagnóstico sobre el tipo de inversión indicada.
 - El tipo de liderazgo, la voluntad política y el grado de modernización y eficiencia del aparato burocrático.
 - El período de maduración del entorno institucional que servirá de marco para realizar la intervención.

rectos, a una etapa de protagonista en la producción, distribución y financiamiento, e interventor en la competencia⁶.

Este nuevo perfil estatal no sólo se justificó como apoyo a la inversión privada y creación de externalidades a través de la infraestructura productiva, sino además como sustituto parcial del sector privado, asumiendo riesgos y promoviendo nuevas áreas de inversión. En general, la participación del Estado vía empresas públicas se ha orientado a tres tipos de actividades (Villarreal, 1988):

- La producción de capital social básico (energía, servicios de transporte, etcétera), la cual genera monopolios técnicos o naturales que se sitúan fuera de la racionalidad del mercado, es decir, la formación de precios y tarifas se desvinculan de los costos de producción, desemboca en baja o nula rentabilidad. La orientación empresarial en esos monopolios está influida por la vocación de servicio público, y sus operaciones son básicamente de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es decir, el Estado sustituye a los agentes económicos privados.

- La producción de insumos intermedios de uso generalizado es intensiva en capital, genera oligopolios concentrados cuyos productos son homogéneos, no diferenciados; con una política de precios (administrados) que le impide la obten-

6 Empresa Pública es la entidad que cubre la dimensión empresarial y la dimensión pública de manera simultánea, aunque eventualmente puede predominar la primera o la segunda faceta. Kaldor distingue las siguientes funciones estratégicas de toda empresa pública:

- Alcanzar la máxima tasa de crecimiento económico para elevar el nivel de vida de la población, integrando la economía y la industria para proporcionar el mayor nivel de empleo posible.
- Extender y dar continuidad al desarrollo, confiriendo a sus dividendos un sentido estratégico y no sólo inmediato de rentabilidad.
- Garantizar el control nacional de las industrias estratégicas para la soberanía nacional.
- Promover incorporación del progreso técnico, modernizar la gestión y elevar la productividad de la economía en su conjunto.
- Promover en el largo plazo una sociedad más equitativa.

ción de beneficios potenciales, y son actividades de apoyo a la rentabilidad global de la economía. En este caso, el Estado sustituye y complementa a los agentes privados.

- La producción de bienes diferenciados en oligopolios concentrados, la cual genera empresas integradas a la estructura oligopólica, atiende a la demanda final y generalmente su papel es regular la competencia y/o en casos de empresas pertenecientes a un "holding", transferir recursos a otras firmas del grupo.

La ejecución de los tres tipos de actividades anotadas, se estructura por una combinación compleja de objetivos:

- Controlar los sectores estratégicos como condición indispensable para un crecimiento nacional más equilibrado.
- Incrementar la eficiencia nacional en donde el sector privado se ha desempeñado insatisfactoriamente.
- Instrumentar operaciones de rescate por razones sociales donde las operaciones privadas han entrado en situaciones de quiebra.
- Participar en la producción y jugar un papel con base en el líder o pionero, más que llenar vacíos en áreas tradicionales, por consideraciones técnico-económicas vinculadas a la capacidad empresarial —economías a escala y externas, selección de tecnologías, etc.— en determinadas áreas.

Lo cierto es que las empresas públicas han jugado un papel esencial en rubros como empleo, producción, formación bruta de capital fijo, innovación tecnológica, etcétera, que han permitido potenciar el crecimiento y fortalecer la autonomía de la gestión estatal. Al mismo tiempo que sirvieron como un núcleo de enlace y estímulo para que los inversionistas privados se involucraran en las tareas de la industrialización.

Asimismo, la empresa pública ha tenido una influencia social amplia y con significativos efectos macroeconómicos por el lado de la oferta y la demanda en materia de precios, política monetaria y fiscal, sector externo y a nivel de la actividad económica. Esta última se traduce en flujos reales y monetarios ligados a través de compras (materias primas, bienes de capital) y ventas (bienes, servicios), lo que la convierte en un factor invaluable para consolidar el desarrollo en dirección tal, que la toma de decisiones y la orientación de la inversión fortalezcan la independencia nacional.

Sin embargo, hoy se exaltan las virtudes de la operación pura del mercado sobre aquellas largamente admitidas para el Estado, en la emisión de las señales correctas a los distintos agentes del sistema.

No obstante, la evidencia empírica relativiza la supuesta superioridad intrínseca del mercado sobre el Estado como mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos, enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.

La gestión estatal ha permitido que la corriente adicional de producción, resultante de una cantidad dada de inversión, sea más grande que las ganancias que resultan de ella y, además, sea una inversión más racional si se evalúa el valor agregado que genera.

Más aún, otros efectos positivos sobre la economía pueden darse si el protagonista principal del proceso económico es el Estado. Cuando la capacidad productiva se amplía, generalmente es posible aumentar el empleo o transferir fuerza de trabajo de actividades de media o baja productividad, a otras de más alto rendimiento.

En virtud de esto, el criterio de rentabilidad social no puede ser únicamente la ganancia imputada a los dueños del capital invertido en una empresa. Por el contrario, tiene que incluir la adición de otros tipos de ingresos generados por la inversión, y esto sólo puede ser cumplido preferentemente por la del sector público, toda vez

que en la lógica de la inversión privada, esos objetivos serían diferentes o, en el mejor de los casos, complementarios.

En síntesis, el origen de las empresas públicas está determinado por la conjunción de factores estructurales y coyunturales, y sus funciones se modifican con el tiempo.

Así, los organismos públicos orientados a la construcción de infraestructura básica y la organización del sistema fiscal y financiero, fueron originalmente creados por el Estado para desarrollar una base material para la industrialización. De igual manera, la entrada de las empresas públicas en la industria ocurre en un contexto en el cual las insuficiencias del capital privado nacional o extranjero amenazaban con bloquear o disminuir las posibilidades de desarrollo interno.

La intervención económica del Estado vía empresas públicas y a través de la producción e inversión, ha tenido un peso relativo notable en las ramas intensivas en capital, destacando su participación mayoritaria o total en la explotación de recursos naturales: petróleo, gas natural, carbón y otros minerales.

Esto es explicable debido a que son actividades de alto riesgo y operación de gran tamaño, así como por las rentas económicas que se generan en tanto monopolios naturales o técnicos y, finalmente, porque de esta forma se aseguró el control nacional de esos recursos.

1.1.2 Modelos de gestión estatal

El papel de la empresa pública como instrumento de política económica, históricamente se ha asociado a dos patrones clásicos de gestión estatal: los modelos de Estado del Bienestar y el de Nacionalización.

La Economía de Bienestar

El Estado de bienestar se caracterizó por una política orientada esencialmente a estimular la demanda a través del gasto social en educación, salud y vivienda, y surgió como una respuesta a la crisis de 1929 y a las manifestaciones más severas de la recesión económica.

Este modelo basó su éxito en el consenso alcanzado en torno a las nuevas instituciones establecidas para atender la salud, la educación, la seguridad social y, en general, las reformas sociales que favorecieron el fortalecimiento de la demanda, el mercado interno y los programas de inversión pública y privada.

Además, este modelo creó las condiciones y tuvo su origen en un pacto social, el cual permitió combinar crecimiento económico y aumento de la productividad, con elevación de los salarios reales y una cada vez más equitativa distribución del ingreso, lo cual auspició un entorno político progresivamente democrático.

El principio fundamental de este modelo consistió en que los agentes más importantes de la sociedad aceptaron que el Estado fuera el principal eje de regulación de un pacto en gestación, al mismo tiempo que se fue creando un paquete de estímulos para el crecimiento y la estabilidad económica que fortalecía las alianzas políticas que sostenían tales concertaciones.

En este contexto, los trabajadores sacrificaban salario a cambio de una política fiscal progresiva que garantizaba mayor equidad y aseguraba servicios básicos a la población, al tiempo que premiaba la inversión productiva, los aumentos de la productividad y la innovación tecnológica.

En estas circunstancias el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación. El sector privado, por su parte, era apoyado vía mecanismos financieros y, en general, por la política económica, pero no sustituido por el Estado. Este último atendía

principalmente la gestión del bienestar mediante mecanismos fiscales, y sólo marginal o coyunturalmente a través de las empresas públicas a la producción, la cual se dirigía a la construcción de infraestructura básica.

Bajo este esquema el papel del Estado en la producción se redujo a su expresión mínima necesaria, esencialmente al ámbito de la infraestructura básica y se concentró en la gestión del bienestar y del gasto social.

La Nacionalización

El modelo de la nacionalización se caracterizó por la intervención directa en la producción como una forma de enfrentar la crisis y combatir las insuficiencias en ciertas ramas de la economía que se agudizaron en la recesión económica, generalmente en las de carácter tradicional o en aquellas modernas que requerían de inversiones cuantiosas y riesgosas.

En su versión más radical, la nacionalización fue concebida como instrumento anticapitalista de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas, y se instrumentó sobre la base de una matriz histórica de intereses interclasistas.

Por otra parte, la nacionalización hizo énfasis en una política de gasto que apoyara al aparato productivo y, específicamente, aquellas ramas con economías débiles o con dificultades, pero que eran indispensables para el crecimiento.

Entre las características de una empresa pública se encuentran las siguientes (**Shackleton 1984**):

- Los proyectos de inversión son generalmente de largo aliento y los nuevos requieren largos periodos de gestación.

- Los insumos de capital están frecuentemente sujetos a considerables indivisibilidades y a varios problemas de costos conjuntos.
- Ofertan un producto diferenciado, más que uno de tipo homogéneo.
- La producción no es técnicamente almacenable a niveles económicos en términos de costos.
- En general, poseen una larga historia.

Si reflexionamos un poco más sobre este último rasgo de la empresa pública, podremos establecer cómo se llega a conformar un sector público fuerte y diversificado.

Desde finales del Siglo XIX, el recurso de la nacionalización se invocó como una estrategia política. No obstante, fue hasta después de la Gran Depresión de 1929-1932, y decididamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se adoptó e instrumentó la idea de la propiedad común sobre los medios de producción, distribución e intercambio.

El proceso de nacionalización se acentuó cuando la propiedad estatal se asumió como un fin en sí mismo, y se erigió en respuesta a la incrementada concentración de capital y a las recurrentes crisis económicas, además de la condena del capitalismo empresarial privado como un fenómeno que inculcaba la acumulación desmesurada de bienes materiales.

El postulado básico que justificó la participación del Estado, fue la insuficiencia del mercado para asignar adecuadamente los recursos o entre el uso presente o futuro de ellos.

En estas circunstancias, y bajo el consenso generalizado de los países respecto a la necesidad de introducir reformas que revitalizaran y reactivaran al capitalismo entrampado por la Gran De-

presión, la expropiación y la nacionalización de industrias adquirió carta de legitimidad, teniendo para ello dos tipos formales de razones: el fracaso de la "mano invisible" como reguladora del mercado, y la búsqueda de equidad social.

En el primer conjunto de razones para llevar a cabo la nacionalización se consideraron los siguientes criterios:

El problema del monopolio natural.

En este caso, se argumentó que sólo un productor podía sobrevivir en una industria dotada de grandes economías de escala y con una curva de costos promedio decrecientes en el largo plazo, como resultado de ventajas de los altos niveles tecnológicos para producir. Consecuentemente, intentar desintegrar el monopolio natural, provocaría la formación de empresas pequeñas que enfrentarían costos promedio insostenibles en el largo plazo.

La otra alternativa era dejar esos agregados económicos al sector privado, lo que implicaba que las industrias se convirtieran en monopolios, propiciando que la sociedad sufriera en virtud de los principios de maximización de ganancias, resultante del incremento de precios, o de la contracción del nivel de productos.

Externalidades

En la tesitura de la ineficiencia del mercado para reflejar, vía precios, los costos y los beneficios totales que genera una actividad comandada por particulares, y de la ineficacia del mercado para suministrar la oferta socialmente óptima, se juzgó que sólo una empresa nacionalizada, a través de internalizar las externalidades, sería más eficiente y eficaz en producir los volúmenes deseables a los precios adecuados, además de acabar con el insuficiente aprovechamiento de las economías externas.

En el segundo conjunto de argumentos prevaleció el principio de la equidad social, subrayando básicamente dos factores:

Distribución del ingreso

Puesto que la distribución de la riqueza dictada por el mercado era injusta, una vía para aliviar tal injusticia económica debería ser el diseño y la ejecución de las políticas de una industria nacionalizada. De esta forma, si una compañía ferrocarrilera privada, guiada por criterios estrictamente financieros cancelaba líneas ferroviarias en el sector rural, los requerimientos de la sociedad para promover el bienestar y el sentido de unidad nacional en tales áreas, sólo era viable con una empresa pública en ese rubro.

La divergencia existente entre la maximización de la rentabilidad social y privada, no sólo se veía como antieconómica sino también antiética.

Razones políticas

Muchas industrias fueron nacionalizadas por motivos políticos bajo el criterio de propiedad o utilidad pública per se en el eje de estrategias de desarrollo económico. En éstas se consideró primordial el comando sobre sectores básicos de la economía, tales como los ferrocarriles, el acero o los energéticos.

Aunque el surgimiento de las industrias nacionalizadas fue un proceso desigual entre países —sensiblemente modelado por el grado de desarrollo, antecedentes históricos y sistemas políticos vigentes— y la comprensión sobre la conveniencia o no de construir un sector nacionalizado, en algunas situaciones llegó a descubrirse *ex-post*, se podría afirmar, que en él subyace la búsqueda de una asignación de recursos más eficiente y una distribución más equitativa del ingreso nacional.

Con la nacionalización, en general, se esperaban los siguientes beneficios:

Eficiencia económica

Concebido el capitalismo como un sistema económico ineficiente y despilfarrador de recursos, y la competencia como un mecanismo que conducía al traslape de las actividades económicas y a la inestabilidad, se supuso que el control estatal estabilizaría la economía, abatiría el desperdicio y erradicaría las desmesuradas ganancias de los rentistas, lo que en conjunto se traduciría en ahorro para producir a bajos costos y gran beneficio para los consumidores.

Planeación económica

Se asumió que la propiedad y el control de las industrias estratégicas de una nación, abrirían la posibilidad de una economía planeada con estabilidad macroeconómica y eliminación del desempleo masivo.

Asimismo, se supuso que la continuidad del desarrollo podía peligrar si no se tomaban en cuenta riesgos y previsiones más allá del plano de la rentabilidad financiera, particularmente en actividades nuevas. Los esfuerzos de programación del desarrollo requerían de decisiones de largo plazo más congruentes con la perspectiva de rentabilidad social.

Democracia industrial

En virtud de que la administración y los trabajadores cooperarían, se elevaría la cantidad y la calidad del servicio público, se transformarían las relaciones industriales de producción, y se cauterizarían las premisas del conflicto obrero patronal.

1.2 PRIVATIZACION

La privatización es un enfoque relativamente reciente de política económica que surge en medio de la discusión de políticas de ajuste externo, y forma parte de un proceso mucho más amplio que incluye la liberalización, la competencia, la desregulación; todo ello tiende no sólo a la reducción o eliminación de algunas funciones del sector público, sino a la propuesta de que otro agente económico puede realizarlas con mayor eficiencia.

En México, al igual que en otros países, la privatización como acción privilegiada de política económica, puede interpretarse como el ascenso al poder de teorías monetaristas e ideologías neoliberales a través de un proceso iniciado durante la década de los setentas.

1.2.1 Ubicación Histórica

La privatización como ideología de una contrarreforma al sistema estatista, encuentra sus raíces más profundas en los postulados del liberalismo económico y político, que asumían al sistema económico como un círculo virtuoso: lo que era bueno para los individuos y empresas, era también bueno para la sociedad en su conjunto, de ahí que su implementación estaba en función de ampliar la libertad económica y eliminar las obstrucciones estatales y monopólicas.

Como René Villarreal sostiene⁷, el agotamiento tanto del nekeynesianismo como paradigma dominante en el capitalismo industrial,

⁷ René Villarreal (1982) ha ejecutado un brillante análisis sobre la teoría y la política económica de la doctrina monetarista, programa ideológico-político y fundamentación de los costos políticos de implementarlo.

como del estructuralismo cepalino en el capitalismo latinoamericano, impulsando el modelo de industrialización sustitutiva, así como las insuficiencias de la ciencia económica para dar respuesta a los nuevos problemas deparados por la crisis, propiciaron el retorno a la ortodoxia bajo la investidura monetarista (**Villarreal, 1982**).

Según el mismo autor, este proceso no sólo es como una contrarrevolución científica, sino como una contrarrevolución económica y una contrarreforma política antidemocrática, orientada centralmente al desmantelamiento tanto del Estado benefactor surgido de la revolución keynesiana, como del Estado planificador y promotor del desarrollo que emerge de la rebelión estructuralista en América Latina.

Mediante el análisis de una economía cerrada y planteándose como objeto de estudio inflación y desempleo, el monetarismo friedmaniano y las extensiones hechas por **Luckas** en su "Teoría de las Expectativas Racionales", se deriva una prescripción de política económica sobre la ausencia de efectos compensadores entre niveles de precios y de empleo, en el corto plazo.

Esto condujo a sostener la ineficacia del Estado para reactivar el ciclo económico, la plena responsabilidad del gobierno sobre la inflación y, en general, por el freno al crecimiento de la oferta agregada de la economía.

Aunque este radical ataque teórico, —que postula la reducción del Estado impositivo, el debilitamiento del Estado providencial y la supresión del Estado regulador para volver al liberalismo económico— es el antecedente histórico inmediato que marca el advenimiento del proceso privatizador, la piedra angular sobre la que descansa su razón de ser es la afirmación de que el desempeño de la empresa pública se ha vuelto maléfico para la economía y se encuentra erosionada en sus propias bases.

La crítica abierta y frontal contra las empresas públicas gira en torno a sus deficiencias, imputándoseles responsabilidad sobre los siguientes fenómenos:

- El estancamiento productivo, la baja productividad del trabajo, la ausencia de innovación empresarial y las restricciones a las preferencias del consumidor, como resultado del grado de ineficiencia que ostentan las empresas nacionalizadas en virtud de su posición monopólica.
- La imposibilidad de alcanzar tasas de rentabilidad aceptables, en virtud de las interferencias políticas y legislativas, convirtiéndolas en empresas con una estructura deficitaria.
- La concesión de prerrogativas administrativas debido al abuso del poder de los sindicatos, quienes adicionalmente presionan para negociar niveles salariales por encima de los vigentes en el resto de la economía.

Desde la perspectiva neoliberal, la aportación de la intervención estatal a través de la empresa pública declinó ante los cambios recientes en la economía internacional, tanto por la nacionalización, como por el papel asumido por el Estado de bienestar.

Desde ese mismo punto de vista, estos cambios evidenciaron que el esfuerzo estatal aislado para estimular el crecimiento, vía la gestión de la demanda o el impulso de los grandes proyectos de inversión pública, era insuficiente para superar los obstáculos estructurales del crecimiento, alcanzar la elevación de la productividad y ganar competitividad internacional, y terminaba por reafirmar la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas, el ajuste, la reestructuración y, en suma, la refuncionalización del sector público.

En esencia, la tesis subyacente en el proceso privatizador es que el influjo del keynesianismo perdió fuerza, deteriorándose irreversiblemente en los últimos años, al no plantear respuestas a los problemas actuales del ajuste y la reestructuración económica ni a la misma reforma estatal.

Así, ante la incapacidad del sistema para conjurar el peligro de

la inestabilidad, la crisis financiera y la inflación durante los sesentas, en los ochentas el consenso generalizado fue que las políticas aplicadas habían sido excesivas y que las funciones del Estado habían crecido exorbitantemente.

De hecho las causas del resurgimiento del desempleo, la crisis fiscal y la inflación fueron atribuidas a la debilidad de los mecanismos institucionales, o a los errores políticos de los operarios de los mismos. Por ello, se afirmó, era necesario aplicar una política de ajuste en lo monetario y en lo fiscal, y otras políticas inductoras del cambio estructural, a fin de eliminar rigideces y desviaciones que, en conjunto, impedían alcanzar el pleno empleo y fijar nuevas condiciones de equilibrio macroeconómico tendiente a restaurar de manera duradera la estabilidad y el crecimiento.

Sin embargo, los nuevos argumentos neoconservadores se centraron en el mayor grado de interferencia estatal y dejaron de lado los aspectos de productividad, financiamiento y mejoras a través de reformas de los mecanismos de regulación estatal. En otras palabras, se admitió que las políticas macroeconómicas aplicadas desde la posguerra transforman el ciclo económico (recesiones más cortas y depresiones menos profundas), pero habían sido ineficaces en la eliminación de las tendencias a la inestabilidad⁸. En

8 En este sentido, la reestructuración económica requiere una modificación de la macroeconomía tradicional y de políticas específicas en lo estructural, como condición para recuperar el crecimiento y la estabilidad. La experiencia histórica muestra que ni el exceso de control por el Estado, ni la libertad postulada por el mercado, son por sí solos capaces de restaurar niveles razonables de estabilidad y crecimiento, mas aún cuando las transformaciones económicas y la toma de decisiones se ven rápidamente modificadas por el ambiente de incertidumbre que influye en los cambios de inversión y que, a su vez, inciden en los niveles de producción y empleo de la economía.

En el pasado, el Estado jugó un papel importante en el establecimiento de un marco relativamente estable. Los indicadores fiscales se expandieron aceleradamente y los impuestos gravitaron progresivamente sobre el empleo y el ingreso. La expansión de los impuestos, con el tiempo, enfrentó limitaciones y el gasto mantuvo sus inercias de modo que generó la llamada crisis fiscal. El mecanismo permanente de lucha contra la recesión fue el financiamiento deficitario. Así, concluyó la estabilidad relativa y aparecieron la disminución de la liquidez, la devaluación, la inflación y el desempleo.

este contexto surge la nueva ortodoxia, que recupera los antiguos cimientos de teoría económica basados en la visión del equilibrio general y de la capacidad autorreguladora del sistema económico a través del mercado.

Fue así como pregonando la acumulación de irracionalidades e ineficiencias del viejo modelo de desarrollo, se recreó un ambiente ideológico que propició el renacimiento de las teorías liberales. Estas se autopostularon capaces de resolver tales defectos mediante la construcción de modelos de comportamiento para la toma de decisiones racionales y el reemplazo de las instituciones creadas durante la etapa de la economía del bienestar.

En esencia son ocho los grandes objetivos que esta reforma establece para lograr la estabilidad macroeconómica y de cambio estructural:

- Modernizar al sector público y a la economía mixta.
- Impulsar al sector privado.
- Lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos.
- Frenar la fuga de capitales e impulsar la inversión extranjera directa.
- Incrementar las exportaciones y una más eficiente integración a la economía mundial.
- Reestructurar la deuda externa.
- Modernizar el sistema financiero.
- Combatir la pobreza y la desigualdad.

1.2.2 Concepto de privatización

La vía más fértil para definir el concepto de privatización es derivarlo precisamente de las diferentes vertientes que los procesos reales han revestido hasta ahora.

Venta de activos. Esta **primera forma** de privatización consiste en la transferencia de industrias públicas al sector privado. Lo anterior implica que un número relativamente grande de accionistas privados tendrá una participación mayoritaria en la venta de activos. Puesto en otros términos, esta vía consiste en el intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos. Entre las medidas típicas en esta variante, figuran:

- Flotación masiva de la industria nacionalizada en el mercado de valores.
- Venta de activos periféricos de las empresas.
- Inversiones conjuntas.
- Venta total de activos de una actividad económica completa.
- Venta total de activos de sólo una parte de la actividad económica.
- Venta parcial de una actividad, es decir, mantener una participación minoritaria del Estado (menor de 49%).
- Venta a los trabajadores de la actividad que se trate.
- Venta parcial de activos al público.
- Cesión de la propiedad a los trabajadores bajo algún tipo de régimen de propiedad cooperativa.
- Liquidación de entidades sin viabilidad económica ni justificación social.
- Desinversión, lo que significa la venta de activos total o parcial, o división de entidades básicas para el Estado, secundarias y complementarias
- Extensión o disolución de ciertas actividades que no cumplan funciones relevantes.
- Cesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios.

Como se aprecia, esta acepción consiste en una simple transferencia de propiedad y se confina a las corporaciones públicas involucradas en el suministro de bienes y servicios públicos a través de mercados formales.

Una **segunda forma** asumida por la privatización, se remite a

una categorización más amplia y completa: **la exposición del sector público a las fuerzas del mercado**; ésta es una acción que va más allá de la simple transferencia de recursos del sector público al privado.

En este contexto, no sólo deben incluirse las medidas arriba citadas, sino también acciones que inciden sobre el Estado de bienestar, tales como:

- Recortes presupuestales en los servicios públicos.
- Elevación de cuotas para acceder a ciertos servicios públicos.
- Venta de la vivienda pública.
- Promoción al seguro médico privado.
- Cobrar servicios otrora gratis, aun a precios bajos.

La **tercera forma** de privatización remite a la **desregulación**, la cual se define como un conjunto de acciones tendientes a introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. En otras palabras, es la liberalización de los preceptos y mecanismos que evitan el acceso del sector privado a determinados mercados protegidos, como el del transporte público y la prestación de ciertos servicios.

La desregulación, en síntesis, celebra la conquista de la competencia, pues ésta es concebida como crucial para la promoción de la eficiencia económica. Adicionalmente, la desregulación es juzgada como un mecanismo más determinante que la propia privatización, al actuar en la eliminación de barreras a la entrada de bienes y servicios que estimulan una mayor competitividad y posibilita un libre acceso entre los mercados interno y externo.

Entre las medidas típicas en esta forma de privatización, figuran:

- La desregulación de procesos administrativos que pueden ser costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, en especial para los pequeños o medianos establecimientos

económicos, depositando, por parte de la autoridad, la confianza en el público como individuos asociados.

- El rechazo a prácticas monopólicas que impidan el surgimiento de la competencia.

Finalmente, la **cuarta forma** de privatización involucra cambios en la contratación y compras de los bienes y servicios demandados por el sector público.

1.2.3 Filosofía de la privatización

En la perspectiva neoliberal la privatización es una respuesta a las tendencias que condujeron al sector público a ingresar en una dinámica circular y acumulativa, que sólo podía ser contrarrestada mediante la transferencia masiva de activos del sector paraestatal al sector privado, como una condición imprescindible que revirtiera el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de efectos nocivos. La esencia filosófica del proceso privatizador postula los siguientes beneficios:

Macroeconómicos

Niveles inflacionarios más bajos y manipulables debido a que de la privatización se derivará una disminución drástica de la presión salarial sobre la estructura de costos de la empresa, como resultado directo de la reducción sensible en los Requerimientos Financieros del Sector Público (**RFSP**).

El abatimiento de la presión proveniente de los RFSP se explicaría, a su vez, por los siguientes factores:

- Reducción de los déficit de operación de las empresas generadoras de pérdidas.

- Liberación de la carga financiera que implicaba las nuevas inversiones de capital de riesgo en el sector nacionalizado.

Otro beneficio importante en este ámbito, es el estímulo a la inversión privada, la cual habría estado supuestamente restringida en su capacidad de atraer ahorro externo debido a los altos niveles de la deuda pública (**crowding out**).

Microeconómicos

En este renglón se anticipa la formación de una amplia cantidad de accionistas, quienes motivados por el papel de pequeños inversionistas en las nuevas empresas, contribuyen a reactivar el ciclo económico.

Otros alegados beneficios de privatización son: restauración de la soberanía del consumidor; elevación de la cantidad y calidad de vida debido a mayor eficiencia económica y una disminución de costos; fomento de la competencia; mayor compromiso personal que eleva la capacidad gerencial; eliminación de subsidios horizontales de actividades deficitarias, etcétera. De aquí la promoción de instituciones con la participación y control directo de parte de los interesados como asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, entre otras formas y mecanismos.

En suma, se afirma que si la prueba para que la oferta privada de cualquier bien o servicio es la habilidad para crear mercados, donde los beneficios puedan inequívocamente ser asignados a individuos y los costos para obtenerlos son relativamente bajos, entonces el horizonte de la privatización resulta inaplazable porque mejoraría el desempeño de la economía.

La necesidad de reestructurar a la sociedad y a la economía ha resultado más fácil de reconocer, que lograr un consenso sobre los modos e instrumentos para transitar de un Estado protagonista directo de la producción y el bienestar social, a un Estado regulador, eficiente, que formule la política económica, supervise el desa-

rollo económico, garantice las condiciones básicas de la estabilidad macroeconómica y que, simultáneamente, responda a los postulados y objetivos de la justicia social.

Después de décadas de inercia, se explica el carácter problemático de la reforma económica, pues se trata de introducir lo estatal en su dimensión social para establecer las relaciones entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado.

Los prerrequisitos para la instrumentación exitosa de una reforma económica, residen en los siguientes factores:

- Establecimiento de las relaciones entre la política y la economía para superar los obstáculos acumulados a lo largo de la consolidación del Estado de bienestar.
- Definición de un proceso gradual para la transición entre la vieja y la nueva organización estatal, evitando que la reconversión corporativista se traduzca en un proceso neocorporativista y antidemocrático.
- Preparación de un esquema para distribuir los costos y los beneficios de la reforma económica misma.
- Edificación de una nueva coalición político-social imbuida de una nueva filosofía que flexibilice el Estado de bienestar y compatibilice requerimientos de modernización en la acumulación y las expectativas de justicia social.

Otra de las condiciones es la definición de las formas y los protagonistas que van a comandar dicho proceso. Esto es, si el proceso va a ser dirigido por el mercado, por el Estado o entre el gobierno y algunos de los agentes económicos fundamentales en el sistema (**Ibarra Muñoz, 1990**).

Es claro que la elección de estos agentes es crucial en la eficiencia y eficacia de los cambios en la gestión estatal. Si el merca-

do modela el proceso, éste fijará el balance de costos y beneficios, y se tenderá a ocultar la distribución puntual de los costos. Si el proceso es comandado por el Estado, los aspectos políticos cobran un alto relieve, y se corre el riesgo de que durante la negociación se politicen excesivamente la reestructuración, las pugnas distributivas de los costos y los beneficios intrínsecos a la reforma, incrementándose el riesgo de que las reformas se cancelen o pospongan (**Ayala Espino, 1988**).

La generación de un entorno social y político dinámico y adaptativo al cambio, es la única alternativa que puede otorgarle al Estado mayores márgenes de credibilidad y confianza para protagonizar la transición con las estrategias de desarrollo vigentes.

Con base en lo anterior se pueden precisar las tres áreas más importantes donde la reforma económica debería de dirigirse, a fin de acceder a un nuevo estilo de gestión estatal que permita mayor eficiencia global y una estructura productiva más flexible, a la vez que estimule una mayor concertación entre los sectores público y privado en torno a objetivos de desarrollo comunes:

- Análisis de los aspectos jurídicos que norman a la administración pública en sus distintas competencias, y la creación de un marco institucional en el que se basará la nueva organización de poder, así como la organización de las relaciones entre la sociedad y el Estado.
- Previsión del manejo macroeconómico, en específico, las políticas fiscal, monetaria y financiera.
- Asegurar la intervención directa estatal en la producción, el bienestar social y la construcción de infraestructura básica.

1.2.4 Límites y alcances de la privatización

Al margen de si el Estado está preparado o no para asumir el proceso de reforma económica en forma democrática, algunas otras preocupaciones salen a colación a propósito de las pretendidas bondades del proceso de privatización.

En principio, la lógica subyacente en la política de privatización, es objetable en sí misma, ya que se apoya en un modelo de economía competitiva, pequeña y abierta, en la cual la forma más eficaz para compensar las deficiencias del desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en las políticas dirigistas consiste en dar más libertad económica para integrarse a los mercados mundiales. En teoría, esto permitiría que la competencia condujera al establecimiento de precios "correctos", en el sentido de que se unifiquen los precios internos con los precios relativos internacionales de todos los bienes y servicios exportables, de forma tal que la demanda efectiva sea satisfecha plenamente, cualesquiera que fuesen las deficiencias de oferta, por proveedores extranjeros y nacionales, en proporciones determinadas por los costos comparativos y la rentabilidad. (**Félix, 1992**).

Un modelo con estas características resulta insuficiente: no incorpora la dimensión temporal, es decir, es un modelo de estática comparada; excluye la integración del mercado laboral internacional; supone formación de precios de equilibrio que los agentes lo toman como tales, sin ninguna posibilidad de modificarlos; excluye los efectos adversos sobre la integración de la economía y la incorporación del progreso técnico derivado de la unificación de precios relativos, así como los repuntes exportadores de bienes primarios; confiere el mismo tratamiento a los mercados financieros que a cualquier otro mercado; y se hace caso omiso de los problemas vinculados a la adquisición y producción de nuevas tecnologías indispensables para el desarrollo económico. (**Ayala Espino, 1992**).

Estas deficiencias conducen a las siguientes contradicciones:

- Concebida la privatización como un medio para reducir el déficit público, es un mecanismo limitado y temporal, y no puede sustituir en forma alguna a la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos y/o disminución de los gastos, elementos que en última instancia son los únicos que pueden corregir a las finanzas públicas en el largo plazo⁹.
- Se genera una corriente de ingreso que posibilita la expansión del gasto público o bien un mejor financiamiento en el corto plazo, induciendo efectos expansionistas en la economía que, sin embargo, a falta de una respuesta sostenida del sector privado, se diluyen.
- La transferencia de activos hacia el sector privado genera una recomposición de la cartera de activos, lo cual implica un desplazamiento de la inversión nueva planeada por aquella destinada a la adquisición de activos estatales ("**crowding out**" mayor que el tradicionalmente atribuido a la política fiscal).
- Efecto sobre la balanza de pagos en el caso de que quienes adquieran las empresas sean extranjeros, lo que permite incrementar en el corto plazo el ahorro (a partir del ingreso de ahorro externo). Sin embargo, la capacidad de inducir la nueva inversión del exterior es limitada, pues al igual que en la situación anterior, opera un efecto sustitución.
- La venta de empresas, por abajo de su valor, implica una transferencia de recursos del sector público al sector priva-

9 La privatización sólo puede aliviar temporalmente el problema deficitario, pero a mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal, si las empresas privatizadas se vuelven más eficientes y rentables, además de no gravitar negativamente en el presupuesto.

do nacional o extranjero. En el segundo caso, significa una fuga de recursos al exterior que limita la posibilidad de crecimiento y mejoramiento del país.

- Se presenta un efecto negativo sobre el patrimonio estatal: la privatización genera recursos en el corto plazo, pero a mediano y a largo plazos, se sufre un deterioro de la capacidad estatal de obtención de ingresos (en el caso de empresas rentables).
- No existe una relación automática entre privatización y regulación con respecto a la reanudación del crecimiento.

Por otra parte, la desregulación, proceso paralelo a la privatización, no puede cumplir a satisfacción sus objetivos si sus medidas no forman parte de una política más amplia, que considere la introducción de nuevos mecanismos tendientes a liberalizar o a desregular los mercados¹⁰.

1.3 LA REFORMA ECONOMICA

1.3.1 El caso de México

Como resultado del agotamiento gradual e irreversible del modelo de desarrollo en México, se deterioraron el pacto social y la alianza de clases que habían hecho posible un crecimiento económico sostenido y rápido, una estabilidad política y social y una intervención

10 Adicionalmente, se atribuye a la privatización un efecto benéfico al crear un ambiente económico más competitivo que propicia niveles de eficiencia más altos de la economía en su conjunto. Este efecto puede ser muy pequeño si la privatización no se asocia a otras medidas que contribuyan efectivamente a elevar la productividad, y resulta inefectiva en la elevación del bienestar social.

pública capaz de articular con éxito la relación entre los sectores público y privado de la economía.

Hasta ahora, el modelo de desarrollo estatista no ha sido reemplazado y el nuevo modelo que se instrumenta, de corte neoliberal, no termina de perfilar sus rasgos definitorios.

En realidad, la inviabilidad del esquema de gestión estatal quedó demostrada desde los sesentas, cuando se presentaron signos negativos tales como el carácter importado de nuestro crecimiento, las desarticulaciones intra e intersectoriales y la precariedad de las finanzas públicas para mantener el dinamismo del gasto y de la inversión.

Lo que esa década probó fue que los obstáculos al crecimiento sostenido y con estabilidad no eran superables mediante una política de gestión de demanda y con una mayor participación estatal.

En un principio la combinación de una política expansiva del gasto público y la disponibilidad de mayor ahorro externo, permitieron impulsar una política para financiar al crecimiento, pero a la postre resultaron insuficientes para contrarrestar la tendencia al estancamiento y, en general, para reestructurar el aparato productivo.

Tal ineficacia provino de la ausencia de otras reformas en el proceso y de las bases endebles de la dependencia del ahorro externo y de los recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos. De ahí que la estructura productiva entre 1975-1981 mantuviera sus tendencias básicas en el campo de la composición de la producción y de la demanda, además de una mayor desintegración productiva y un mayor desequilibrio en balanza de pagos.

En ese periodo el Estado mexicano logra revertir —a través de una agresiva política de gasto que permitió reemplazar a la inversión privada y extranjera— la tendencia hacia el estancamiento relativo de la producción y la inestabilidad económica. No obstante, el esfuerzo estatal fue insuficiente para arrastrar al sector privado y a

los grandes proyectos de inversión pública de esa época, la mayoría de ellos mal decididos.

Sin embargo, la política económica 1983-1988 fue un parteaguas en la historia económica moderna de México.

Por oposición a los regímenes anteriores —proclives a una intensa intervención estatal que combatiera los estrangulamientos internos y externos a través de racionalizar la industrialización y el mejoramiento de la distribución del ingreso, lo cual requería de una creciente inversión pública en la producción de bienes, en salarios y de capital, así como la realización de reformas financieras y fiscales necesarias—, a partir de ese periodo se orientaría a:

- La reducción de la demanda interna vía disminuciones drásticas en los niveles de gasto público e incrementos en las tasas tributarias dirigidas a reducir los niveles de consumo público y privado, y generar un superávit en la cuenta corriente¹¹.
- La alineación de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público para inducir una contracción en el poder adquisitivo del gasto interno y estimular al sector externo de la economía, creando condiciones favorables para su rentabilidad.
- Privatización de las empresas públicas.
- Liberalización comercial con el propósito de estimular patrones de inversión privada más eficientes y consistentes con la nueva política.

11 Durante el sexenio 1983-1988 se pretendió regresar a la regla de oro del desarrollo estabilizador, adecuándola a la nueva ortodoxia, es decir el control del déficit público, con el cual la inversión pública y la oferta monetaria deberían limitarse a un nivel compatible con la tasa de crecimiento real de equilibrio.

El argumento central de esta política fue que uno de los desequilibrios básicos de la economía mexicana consistía en la insuficiencia de ahorro interno, lo cual se explicaba en buena medida por las deficiencias y rigideces de la política tributaria y de los precios y tarifas y, en el fondo, por las dificultades para movilizar recursos internos para el desarrollo.

Asimismo, se aseguraba que la política de gasto público había modificado sustancialmente su monto y composición, lo cual, si bien había alentado el crecimiento económico, también se tradujo en un excesivo aumento de los subsidios y transferencias, falta de precisión en la definición de las prioridades, dificultades en la programación del gasto y a la indisciplina presupuestaria con una secuela de corrupción y desperdicio, por lo que la política había perdido eficiencia en la orientación de la calidad del desarrollo.

Esta situación se agravó, se afirma, una vez que aumentaron las tasas de interés externas y se desplomaron los precios del petróleo, afectando severamente las finanzas públicas.

En esta misma lógica, la política económica 1988-1992 se planteaba establecer reglas claras de juego con el sector privado, definiendo los límites de la intervención y expresando una voluntad política de contener la expansión indiscriminada del Estado. Lo anterior para acceder a un sector público compacto, favorecer su eficiencia, ganar la confianza de la sociedad y buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, específicamente con el sector privado, el cual se asumía, estaba en mejores condiciones de aprovechar los espacios que en la economía cediera el Estado.

También en esta perspectiva se inició un proceso de reestructuración del sector público, en cuyo eje estuvieron la desincorporación de entidades paraestatales, la eliminación o reducción de ciertos programas estratégicos relacionados con el desarrollo industrial que habían quedado en proceso en sexenios anteriores, así como un recorte de programas de bienestar social, infraestructura y desarrollo rural.

1.3.2 La política de privatización en México

La reforma económica y política en México durante la década de los ochentas, en especial la profundización registrada entre 1987-1992, se explica tanto por razones estructurales nacionales, como por factores coyunturales externos.

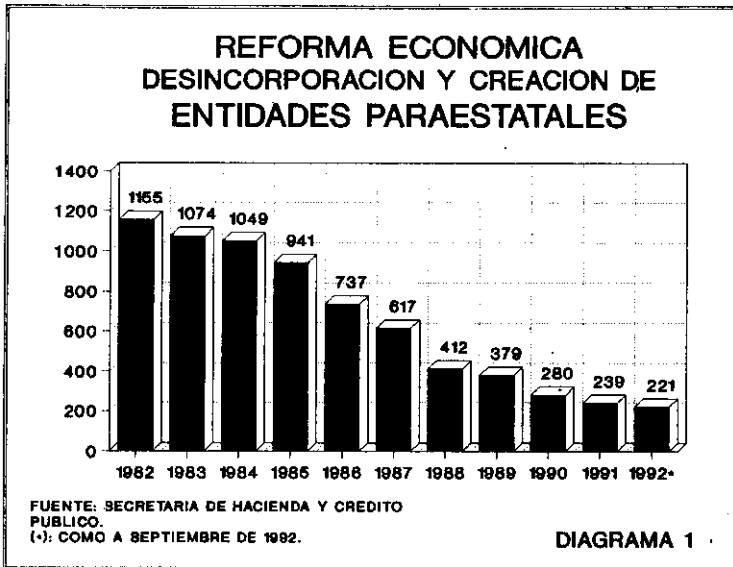
En el ámbito externo, organismos financieros multilaterales y la banca comercial decidieron condicionar la participación en créditos internacionales, programas de reducción de deuda y reestructuración financiera, a la implementación de políticas favorecedoras del mercado como la mejor opción para asignar eficientemente recursos, enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y, por esta vía, recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.

El programa de reformas de mercado, inducido desde el exterior, incluyó liberalización del comercio y la política industrial, privatización de empresas públicas, desregulación de la inversión extranjera y de las actividades económicas internas.

En el ámbito interno, por su parte, el sentido de urgencia provino de los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al estancamiento productivo y de la inversión, contribuyendo a acelerar y profundizar la reforma del Estado, la liberalización y la privatización.

En estas condiciones, el gobierno diseñó una política económica tendiente a limitar el papel de Estado en la economía y estableció una irrestricta apertura externa, ofreciendo la venta de activos públicos al capital privado nacional y extranjero, bajo el principio de que éstos eran los mecanismos idóneos para superar la persistente crisis económica y financiera. Así, el proceso de redimensionamiento del sector público a 1992 ha desincorporado 934 empresas y organismos paraestatales, de un universo de 1155 entidades que existían al 31 de diciembre de 1982, lo que significa

una reducción aproximada del 80% en términos absolutos (Diagrama 1), con lo cual el proceso estatizante se ha revertido en menos de una década.



En teoría, este proceso contribuiría a la reducción de las necesidades de financiamiento del gobierno, mejoraría el desempeño económico y cambiaría las actitudes de los administradores y los trabajadores, una vez que estas actividades quedarán fuera de la protección que significaba ser propiedad del gobierno y funcionar como monopolios.

Asimismo, la estrategia económica neoliberal en México ha hecho énfasis en el combate a la inflación por medio de políticas monetarias y fiscales, y en el mejoramiento de las condiciones de oferta mediante la liberalización de los mercados.

La actividad gubernamental se propuso la creación de un marco general de disciplina financiera en el que debería operar y funcionar

una economía bien conducida. Se subrayó que era igualmente importante el aspecto microeconómico de la política gubernamental y el deseo de permitir a los mercados funcionar mejor, para que hubiera más competencia y menor reglamentación en el acceso a los mercados.

Habría que admitir que el proceso de privatización en México no sólo ha significado reducción del sector público paraestatal, sino que también se ha dirigido a mejorar el grado de competitividad y rentabilidad de las empresas públicas que se retienen¹².

Esto, en principio es correcto, sin embargo preocupa la preferencia a medidas tales como la liberalización de los procesos de inversión y de comercio (Tabla I-1), y acciones desregulatorias sumarias, en vez de acciones consideradas prioritarias desde la perspectiva de la industrialización, tales como: el ajuste de precios y tarifas del sector público con respecto al valor de mercado de los bienes y servicios que genera; reestructuración para adjudicar autonomía relativa a las entidades, pero con requerimientos de contabilidad estricta y oportuna; nuevos sistemas de control administrativo y de optimización de los recursos, entre otras¹³.

12 Recientemente la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, SHCP, declaró que al 31 de diciembre de 1992, la cantidad de empresas y organismos paraestatales era de poco más de 200, de las cuales 25 se encontraban en proceso de desincorporación, y que la política de privatización formalmente había culminado.

13 Así, se ha considerado que excesivas regulaciones en la industria petrolera y las restricciones a la inversión privada en la producción, habían sido contraproducentes ya que se había incurrido en desperdicio de recursos, demora o cancelación de inversiones y obstáculo a las innovaciones tecnológicas, poniendo en peligro la flexibilidad y la integración vertical de la misma. Bajo estos argumentos se redefinieron los criterios de clasificación de productos petroquímicos a fin de abrir novedosas oportunidades de inversión al sector privado. El gobierno espera que las nuevas regulaciones pronto atraigan montos considerables de recursos a la petroquímica. Asimismo, espera que recursos de PEMEX sean liberados para inversiones adicionales en actividades reservadas, tales como exploración y refinación, aunque en esta última actividad se ha considerado que aun cuando las refinerías continúen siendo operadas por PEMEX, se alentarán contratos de servicios con capitales privados. En resumen, se considera que la desregulación inducirá la competencia en el seno de la petroquímica y que esto guiará a una mayor flexibilidad y progreso técnico, lo cual no sólo beneficiará al país al activar un frente muy deprimido del sector paraestatal mexicano, sino también estimularía al sector privado, hasta hoy marginalmente involucrado en la industrialización de hidrocarburos.

TABLA I-1
INDUSTRIA PETROQUIMICA

MATERIA		CAMBIOS LEGISLATIVO RESUMEN DE REFORMAS Y DISPOSICIONES
PETROQUIMICA	Resolución que clasifica los productos petroquímicos dentro de la petroquímica básica o secundaria (D. O. 15/08/1989)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redefinición de la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos y de la petroquímica secundaria de 800 a 66 productos. 2. Permisos petroquímicos a entregarse en no más de 45 días. 3. Liberación de más de 748 productos químicos. No se requerirá permiso o trámite alguno.
ACEITES Y LUBRICANTES	Norma de información comercial de aceites y lubricantes NOM-L-21-1990. 2/10/1990.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece la información que se debe incluir en estos productos. 2. Esto sustituye al permiso de producción.
PRODUCTOS DERIVADOS DE LA REFINACION	Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica (D. O. 08/01/1990)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se suprime el permiso previo para la elaboración de productos resultantes de derivados básicos de refinación (parafinas, aceites lubricantes, grasas industriales, etc.) 2. Obligación de proporcionar la SEMIP exclusivamente la información anual básica de inversión y volúmenes de producción. 3. La inversión extranjera puede ser mayoritaria. 4. Liberación de la producción de lubricantes, grasas, asfaltos y parafinas especializadas eliminando el permiso de producción y de importación en la base del lubricante.

NOTA: Una nueva clasificación de productos está en curso.

FUENTE: SECOFI, "Avances del Programa de Desregulación Económica". Dic/1988 a jul/1991.

Con todo, lo preocupante es que una vez iniciado el proceso de privatización, los grandes intereses económicos y financieros demandan, cada vez más, "espectaculares" operaciones, a fin de vencer un alegado escepticismo de que el gobierno mexicano realmente está marchando en la dirección de un proyecto neoliberal de desarrollo.

En este sentido es común escuchar las afirmaciones de que, en gran parte, la pérdida de "obesidad" de sector público mexicano ha respondido más a la venta en papel de empresas a la fusión de pequeñas empresas, o a la transferencia de compañías del gobierno federal a los gobiernos estatales o a los sindicatos oficiales, y que el efecto sobre el presupuesto federal y sobre la nómina gubernamental ha sido insignificante.

La investigación aquí desarrollada se vuelve socialmente útil en la medida en que la lista de empresas deseables por el capital privado —nacional y extranjero— incluye también a aquéllas del sector energético, particularmente PEMEX y otras empresas estratégicas sobre las que gravitan las posibilidades reales de mantener un poder de negociación favorable al país, en la acelerada internacionalización de la economía mexicana, y de que se percibe un interés gubernamental de evaluar esta posibilidad.

1.3.3 Industria energética nacional

En países como México, la empresa pública tiene una participación mayoritaria o total en la explotación de recursos naturales: petróleo, gas natural, carbón y otros minerales, y en estas ramas se concentra un alto porcentaje de la participación estatal, tal como arriba se estableció.

Esto obedece básicamente a que se trata de actividades de alto riesgo y operación de gran tamaño, por las rentas económicas que generan, en tanto monopolios naturales o técnicos y, finalmente, por la intervención económica estatal que asegura el control nacional de esos recursos.

Los prototipos de monopolio natural son las compañías de ferrocarriles, el servicio postal, las telecomunicaciones, el agua potable, el transporte, los fertilizantes y, sobre todo, las industrias del sector energético: gas, petróleo, petroquímica y electricidad.

Todos estos renglones tienen una larga historia que condensan proyectos de inversión a muy largo plazo y otros nuevos que suponen grandes periodos de maduración, por lo que operan frecuentemente en desequilibrio; poseen grandes economías de escala, técnicas y administrativas; sus insumos de capital están sujetos a los problemas de indivisibilidades y de costos comunes, y ofrecen un producto diferenciado.

Adicionalmente, dado que la energía es un recurso para llevar a cabo la actividad económica, debido a su utilización tanto en la producción como en la circulación de los bienes y servicios en un país, las empresas energéticas resultan incomparables en la idea de internalizar las externalidades y de ajustar producto y precios, reflejando los costos y beneficios sociales involucrados en la oferta energética.

Esto explica por qué desde siempre las industrias energéticas fueron consideradas sujeto de nacionalización: las fallas del mercado vía estructuras imperfectas y de externalidades, podían ser corregidas procurando una aproximación óptima en la asignación de recursos.

Pero no sólo eso, también las empresas energéticas se revelaron como candidatas idóneas a ser nacionalizadas, porque en el segmento de la equidad social y de la distribución del ingreso resultaron ser variables de política económica inapreciables.

Entre los tradicionales objetivos macroeconómicos que los gobiernos asignan a tales industrias, se encuentra la manipulación discrecional de sus políticas de inversión y de precios, tanto para estabilizar el sistema general de precios como la distribución del ingreso.

Las siguientes opciones de política energética ilustran más claramente las ventajas de disponer de un sector energético nacionalizado:

- Abatimiento de la dependencia extranjera sobre combustibles importados.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Reducción del déficit en balanza de pagos.
- Promoción del desarrollo regional.

- Impulso al desarrollo de industrias con alto valor agregado en su producto.
- Satisfacción de las necesidades energéticas básicas de sectores marginados, en un acto de justicia social energética.

Paradójicamente, son precisamente las empresas del sector energético el tipo de entidades públicas más ferozmente criticadas por los preconizadores de la privatización, quienes las citan como el arquetipo de la ineficiencia productiva y de lo que no debería hacerse en el terreno de la gestión administrativa empresarial.

La ofensiva neoliberal fue tan intensa en los setentas, que gobiernos nacionales influenciados en sus estrategias económicas por la perspectiva teórica de monetarismo, se sienten vacilantes en sus decisiones para continuar manteniendo el bastión del sector energético nacionalizado, el cual, hasta hoy, ha contribuido sensiblemente a la preservación de altos grados de autonomía en materia política económica dentro de proyectos nacionales de desarrollo, como en el caso de México (**Tello Macias, 1988**).