

ESTADO Y PRIVATIZACIÓN. MARCO GENERAL Y LA EXPERIENCIA MEXICANA *

JOSÉ AYALA ESPINO **
ROLANDO CORDERA CAMPOS **

INTRODUCCIÓN

A lo largo de este ensayo se intenta explorar algunos de los temas y problemas más relevantes sobre el proceso de privatización, fijar un marco conceptual y examinar esquemáticamente la experiencia mexicana.

El papel del Estado en el desarrollo económico ha cambiado notablemente en los últimos años. Se ha cerrado un ciclo del Estado moderno, el del Estado intervencionista, renaciendo el liberalismo de las prédicas libremercantiles y eficientistas.

Las ideas, teorías, modelos y prácticas sobre el intervencionismo estatal, que se habían consolidado en la segunda posguerra, han sufrido mutaciones ideológicas y prácticas de importancia. Los consensos sobre la relevancia de mantener y desarrollar la economía mixta, la planificación de las inversiones, la teoría del desarrollo, el papel de la empresa pública y el sector nacionalizado de la economía, el Estado del bienestar y, en suma, el reconocimiento del activismo estatal como mecanismo decisivo para corregir las "fallas" del mercado, inducir el crecimiento y compensar la desigualdad, han entrado en una trayec-

* Este ensayo fue escrito en enero de 1990 y será publicado en un libro sobre el desarrollo reciente de la economía mexicana, coordinado por Carlos Bazdresch y Nora Lustig y editado por el Fondo de Cultura Económica.

** Profesores de la Facultad de Economía, UNAM, adscritos al Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM).

toria de crisis y han sido cuestionados desde distintas perspectivas, destacando las "fallas del intervencionismo".

Lo anterior no ocurre en un vacío político y social. En los últimos años, prácticamente en todo el mundo se han dado procesos de restructuración —para usar el término más genérico— del sistema en su conjunto. Al calor de las necesidades del "ajuste" y del cambio estructural, los procesos se han internacionalizado, siguiendo diferentes rutas en función de las características estructurales de sus organizaciones socioeconómicas, del modo en que la coyuntura macroeconómica interna y externa ha influido en sus economías, y finalmente, de las diversas modalidades de gestión estatal, así como de los resultados políticos y económicos alcanzados.

Los cambios a que nos enfrenta la economía política mundial son formidables y todavía no acaban de adquirir un perfil, si no definitivo, por lo menos relativamente estable. En particular, los desarrollos en el Este europeo y la URSS, así como el torbellino desencadenado en la China post-Mao, pueden desembocar en cambios enormes en las reasignaciones de los recursos mundiales, muchos de los cuales en otras condiciones podrían canalizarse a las áreas de la semiperiferia más necesitadas de fondos financieros externos, como América Latina. Ello, por sí sólo, plantea un desafío formidable a los Estados de los países semiindustrializados de la región: mantener la cohesión social en medio o al final de un ajuste drástico como el experimentado en los ochenta; procesar la restructuración industrial necesaria para no ser expulsados de la semiperiferia y llegar a acuerdos de gran alcance con los Estados avanzados y el capital financiero internacional, y asegurar un mínimo técnico de divisas, sigue siendo la pesadilla de la hora para los Estados empeñados en ir más allá del ajuste impuesto por la deuda y modernizar las estructuras económicas y sociales de sus naciones. Los aires que vienen del Este no hacen sino volverlas más acuciantes.

El ajuste, cuando es visto como una operación de adaptación a nuevas circunstancias estructurales transnacionales, es decir, cuando es visto como una necesidad que trasciende las exigencias de la comunidad financiera internacional, implica estos procesos de reordenación político-económica. El Estado tiene que conducir y despejar las grandes ecuaciones contenidas en el ajuste y, a la vez, llevar a cabo el suyo propio.

El tema de la reforma estatal se puso de moda en México ante las políticas instrumentadas frente a la llamada crisis de la deuda. Déficit

fiscal, de una parte, y privatización, de otra, son tal vez los tópicos más sobresalientes de la agenda forjada en estos años de sobreendeudamiento y recesión. Sin embargo, como se sugiere aquí, ambos forman parte de un itinerario mayor, de corte internacional, que ha encontrado diversas expresiones nacionales e impuesto drásticas revisiones conceptuales y políticas.

La agudización de la competencia internacional, en un contexto de acentuada movilidad financiera a nivel global, cuestiona los patrones conocidos de financiamiento internacional, en especial el recurso al endeudamiento externo, lo cual plantea a todas las economías, en particular a las deudoras semiindustrializadas, como tema crucial y de coyuntura, el control de sus finanzas estatales, así como el referente al financiamiento del déficit público. En este contexto, el déficit es un problema real y va más allá de la moda o la creencia.

Sin embargo, tanto la privatización como la situación deficitaria del Estado, tienen que ubicarse en un horizonte comparativo y conceptual que indica, antes, durante y después del ajuste, la inconveniencia de recurrir a recetas o medidas genéricas. Cuando se introduce la enseñanza comparativa y se reflexiona sobre necesidades históricas específicas, de economías concretas, los absolutos pierden todo su encanto. Queda claro que ni un excesivo control de la economía, ni una mayor libertad mercantil serán suficientes por sí solos para restaurar la confianza de los protagonistas económicos en un modelo único, capaz de recrear consensos y ganar hegemonía social. Un parsimonioso, incluso oscuro, ejercicio de concertación de voluntades y mutuo aprendizaje, asoma en esta perspectiva como el único camino viable, aparte de la tentación rupturista que, por lo demás, no resuelve de modo duradero la incertidumbre profunda que acompaña al ajuste.

I. PRIVATIZACIÓN Y RESTRUCTURACIÓN ESTATAL

I.1 *El marco general de las privatizaciones*

El tema de la privatización acaparó la atención en México ante las políticas de ajuste interno adoptadas frente a la llamada crisis de la deuda externa. Sin embargo, forma parte de un temario más amplio de corte internacional que ha encontrado distintas expresiones nacionales, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

Desde muy diversas perspectivas políticas y teóricas que hoy cuestionan genéricamente las privatizaciones que se llevan a cabo, se comienza a reconocer, en mayor o menor grado, que hay muchas preguntas que la tradición nacionalizadora no responde adecuadamente. Para empezar, la propiedad estatal no es vista ya como garantía universal de eficacia, ni siquiera de justicia social. Más aún, como lo muestra la experiencia internacional reciente, lo que tiene sentido histórico y transformador no es tanto la propiedad cuanto la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales que hagan factible una compatibilidad dinámica entre eficiencia económica, innovación y control público y social de la producción y distribución de bienes y servicios.

Como lo ha planteado Robin Murray, a partir de la experiencia laborista inglesa: la ecuación convencional de socialismo igual a nacionalización más partido, además de simplista, es ambigua y no resuelve las cuestiones fundamentales del crecimiento, el bienestar y la democracia (Murray, 1989). Ello también lo ha reconocido, en sus términos, el Secretario General del Partido Comunista Italiano, Achille Occhetto, quien ha dicho que la nacionalización de la economía no es absolutamente equivalente a socialismo.

Sin embargo, y a pesar de la cascada de "evidencia" que produce la revolución en los países del llamado socialismo real, no es fácil adelantar hoy conclusiones definitivas. Por una parte, la nueva ortodoxia no ha sido capaz de superar sus inmediatas paradojas; entre otras, la de buscar en el Estado el instrumento para llevar a cabo una de sus divisas primordiales, es decir, la minimización del propio Estado. Por su parte, países y Estados por igual, grupos vinculados al favor o la protección estatal, así como corrientes de pensamiento que parten de la necesidad histórica y estratégica de la intervención estatal para el desarrollo, se rinden a la evidencia de las incapacidades estatales para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad o reducir el despilfarro y la corrupción públicos.

Es claro, entonces, que el tema, tanto desde el punto de vista estratégico, es decir, de la restructuración de gran aliento, como de las políticas frente a la inestabilidad interna y externa, requiere coordenadas analíticas e ideológicas que no siempre se hacen explícitas. A este respecto, habría que empezar advirtiendo que no hay ley exterior o histórica, ni necesidad intrínseca alguna, que determinen de manera férrea la actualidad de la privatización como "política mayor" dentro del arsenal de la conducción o regulación de la economía por parte del

Estado. En particular, conviene plantear que tanto desde el punto de vista económico como desde el de la propia teoría democrática, no hay un tamaño "óptimo" del Estado. En consecuencia, los alcances de las acciones estatales, de sus intervenciones y ampliaciones, así como de sus varios retraimientos en la producción económica, al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección.

Las decisiones sobre el Estado, entonces, no obedecen a ningún supuesto modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado. Como es sabido, esto último siempre tiene lugar en una matriz compleja y multivariada de relaciones de fuerza, tanto en el nivel macrosocial como en el interior de las instituciones estatales, cuyos operadores y administradores pueden desplegar una capacidad de iniciativa autónoma que no siempre se está dispuesto a reconocer, ni en la teoría ni en la práctica de las relaciones políticas.

Por otro lado, como lo muestra precisamente el tema de la privatización, la acción y las decisiones estatales siempre están inscritas en, y condicionadas por, "contextos transnacionales que se modifican históricamente" (Skocpol, 1985).

Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, así, dan lugar en la realidad histórica internacional a combinaciones más que a polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas, así como con los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle, las maneras de "salir" de la crisis de entreguerras, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar (*Welfare States*) a partir de entonces, ilustran este peso de las coyunturas y de lo nacional a que se ha aludido, aunque el contexto estructural estuviera internacionalmente marcado por el azote de la depresión económica (Skocpol, 1985).

El modo de evolución de la asistencia social y los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista, en especial las diferentes presencias y pesos que adquieren el Estado, la acción privada y la grupal o solidaria, refuerzan la idea sugerida arriba. Los híbridos son, sobre todo, la regla más que la excepción (Paci, 1987; Albert, 1988).

A la vez, como lo ha expuesto magistralmente Alec Nove y hoy lo constatan perestroikas y reformas modernizadoras en los territorios del llamado "socialismo real", el "modelo Universal" del socialismo sovié-

tico tiene que reconocer también los imperativos de las combinaciones, decisivas en cuanto a la naturaleza y las perspectivas del propio modelo. Por lo demás, hoy los esfuerzos del pensamiento socialista se encaminan de modo expreso a revisar e identificar las relaciones operables entre la iniciativa estatal y la no estatal, entre el dirigismo y la asignación de recursos basada en la autoridad, por un lado, y las distintas formas de usar y distribuir recursos y riqueza que emanan de formas de propiedad privada o cooperativa, para el caso no estatal (Nove, 1983; Guerra, *et. al.* 1987). Con lo anterior no se quiere decir que se esté frente a unos procesos indeterminados, fruto del azar. El del Estado y el mercado es un conflicto sin fin que recoge fenómenos tan vastos y profundos como el de la ciudadanía y la construcción de las democracias modernas, pero que, a la vez, parece alcanzar plataformas y equilibrios relativamente duraderos. Tanto en el plano internacional como en el caso específico de México, tal vez podría hablarse de tendencias dominantes en torno a las cuales, sin embargo, se despliegan ciclos cortos y largos significativos. De aquí la futilidad de proclamar, bien el fin del mercado, bien la domesticación definitiva del Estado, cuando no su abolición. De lo que se trataría, más bien, es de entender la necesidad de contar con mecanismos político-económicos fundamentales en torno a los cuales organizar el crecimiento y la existencia social, asumiendo de modo explícito las enormes potencialidades que pueden brindar las combinaciones nuevas entre lo que podría denominarse los mecanismos “paradigmáticos” de organización socioeconómica y asignación de recursos (Lindblom, 1977, y Polany, 1985).

Poner coto al mercado, configurar cristalizaciones de seguridad y defensa social en torno a lo público, parecería dar cuenta de lo primero, es decir, de lo tendencial, que tendría su soporte propiamente económico en las grandes concentraciones industriales y financieras de la corporación moderna y en el papel decisivo que en cualquier alternativa real de gobierno tiene y tendrá la política económica y un “mínimo técnico histórico” de intervención gubernamental en la economía. La fuerza de estas tendencias es ilustrada por la reciedumbre del mecanismo de bienestar británico en tiempo y tierras de la Señora Thatcher, así como, desde luego, por el peculiar “keynesianismo de guerra” del presidente Reagan.

Revisar intromisiones estatales, dar curso a la “desconfianza frente al Estado”, reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nue-

vas articulaciones de lo privado o lo grupal con lo público-estatal, en favor de los primeros, etcétera, como se busca o se propone hoy en prácticamente todo el mundo, nos estaría hablando de esos ciclos que, en el caso de Gran Bretaña, Estados Unidos o Chile, ya habría que considerar como ondas de duración media que, además, todavía no conocen punto de inflexión. En todos los casos, estas oscilaciones van más allá de la moda y encuentran probablemente uno de sus ejes fuertes en las peculiaridades de la crisis actual, en especial, en el hecho que recorre prácticamente todas las formaciones económicas, de que la cuestión decisiva radica en la productividad y en la oferta y no sólo en la demanda, como sucedió en 1929-1933.

Consecuentemente, la restructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo, de manera casi natural, los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados. El efecto "transnacional" mencionado, a su vez, se despliega de manera múltiple en las exigencias acuciantes y objetivas en cuanto a las competitividades nacionales, las recetas del ajuste convencional difundidas por las instituciones multilaterales al calor de la crisis de la deuda, y en los liderazgos que ejercen o imponen las ideologías neoconservadoras vueltas gobierno. Es en este contexto, sumamente dinámico por lo demás, que la privatización tiende a volverse divisa internacional.

Se ha propuesto a la privatización como una operación de época. En los términos de Madsen Pirie: la privatización equivale a una nueva revolución, que se ha extendido y profundizado por todo el planeta porque ha sido capaz de replantear los términos tradicionales entre lo privado y lo público, que recoge los intereses de la burocracia más que los de la sociedad. Este cambio, según el autor, junto con el reconocimiento de las ineficiencias en la operación del sector público, ha favorecido en casi todo el mundo el clamor por el desmantelamiento estatal. Se trata, según esta perspectiva, de ir más allá de las "razones del ajuste" que promueven los organismos internacionales y los gobiernos de los países avanzados para enfrentar la llamada crisis de la deuda.

Éstas y otras razones, de supuesta validez general o rigor técnico económico, sin embargo, no han sido capaces de pasar la prueba de la comparación entre naciones, ni en conjunto el examen lógico y de cara a la realidad económica de cada país, antes, en y aún después del ajuste.

La realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni

un estricto control de la economía, ni una mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para articular nuevas relaciones entre los protagonistas económicos decisivos, más aún cuando los nuevos esquemas de restructuración y sus correlativos pactos sociales todavía no convencen sobre sus posibilidades reales de sortear la transición a lo desconocido, y más precisamente la crisis. En este contexto, el Estado recibe por fuerza presiones adicionales porque recoge las contradicciones “normales” entre los diferentes agentes y las instituciones, y encara los conflictos nuevos que surgen de la reforma interna y el proceso de integración con la economía mundial.

Esta mayor complejidad aconsejaría asumir una nueva óptica que coloque el acento no en los problemas que se polarizan, sino en la discusión de los temas concretos en los cuales podría establecerse un consenso: cómo y a través de qué mecanismos se pueden evitar las ineficiencias en la gestión estatal, y sobre todo, de qué modo la sociedad civil debe intervenir para evitarlas.

La restructuración de la gestión estatal, incluyendo algún tipo de privatización, es necesaria e irreversible, pero en la transición entre sus viejos y nuevos rasgos tendrá que adaptar creativamente las formas de producción y los arreglos sociales e institucionales y responder a preguntas claves como estas: ¿cuáles propósitos y normas de la gestión son los que la sociedad reclama? ¿cuáles deben ser los mecanismos de participación en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados de la aplicación, por el Estado, de los recursos de la sociedad, justamente para usarlos más eficientemente?

1.2 *Hacia una conceptualización de la privatización*

El concepto de privatización es más complejo de lo que parece en un principio, es decir, no se puede definir sólo desde la perspectiva limitada de la transferencia de activos del sector público al privado o como una técnica de ajuste del tamaño del sector público. El concepto es problemático porque involucra una doble dimensión: la técnico-económica y la político-ideológica, y esas dimensiones difícilmente se pueden separar en los hechos.

La noción de privatización adquiere mayor complejidad en el marco de una economía mixta en la cual ciertas mercancías (por ejemplo, los alimentos), son producidas y financiadas privadamente, y de otra

parte, algunos servicios, digamos la educación, son públicos y financiados con ingresos fiscales. A ello hay que sumar otra gama más o menos amplia de bienes y servicios cuya producción está a cargo del Estado y es financiada con su venta a través de los precios y tarifas que pagan los consumidores, así como otros rubros que son producidos privadamente pero pagados por el Estado. Estas combinaciones son, por supuesto, más complejas en la realidad, sobre todo cuando se introducen regulaciones estatales de distinta naturaleza. Entonces es necesario distinguir en los procesos de privatización no sólo en qué sector ocurre la producción y cómo es financiada, sino también quién decide cuánto producir y cuánto debe recibir cada consumidor (Barr, 1987).

Examinemos con mayor detalle algunos puntos sobre el concepto de privatización. El encuadre ideológico del cual parten las propuestas privatizadoras tiene sus raíces más profundas en las ideas liberales o "liberistas" que conciben a la economía como una suerte de círculo virtuoso, según el cual, lo que es bueno para los individuos y empresas, también es bueno para la sociedad. Para que ello ocurra, se requiere ampliar la libertad económica y eliminar las obstrucciones estatales y monopólicas.

Los nuevos postulantes de la privatización consideran que el sector público, sobre todo a partir de la segunda posguerra, entró en una dinámica de crecimiento circular y acumulativo. Ello se explica en buena medida porque la expansión económica con estabilidad, y su relación con el gobierno y los electores, lo permitían sin mayores dificultades. Así se fijaba un piso o límite inferior, por debajo del cual el gasto público y sus programas de empresas públicas y/o asistenciales no disminuían. Esta relación altamente complementaria generaba sus propios mecanismos de solidaridad entre los distintos agentes económicos y sociales, y por supuesto, con el mismo Estado. Ello dificultaba o volvía impracticable el establecimiento de controles efectivos y adecuados a las políticas públicas, y éstas paulatinamente fueron perdiendo eficiencia y racionalidad.

La privatización fue una primera respuesta a esas tendencias, integrándose rápidamente al tema del cambio estructural y el ajuste. El proceso se fue internacionalizando desde finales de los años setenta, si bien en cada región o país adquirió sus propias modalidades y grados de intensidad. En efecto, la privatización fue un fenómeno que surgió originalmente en los países industrializados, y ha sido realmente relevante en el Reino Unido y, en menor medida, en Francia y España.

Pero en los países subdesarrollados, en los cuales la presencia de las empresas públicas es mayor, la privatización ha avanzado poco y muy lentamente (Hemming y Mansoor, 1988, p. 31). En descargo de esas limitaciones, se ha dicho que la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida sólo a áreas determinadas de la economía pública, sino que, en rigor, consiste en el inicio de un proceso más amplio y dinámico que involucra la liberalización, la competencia, la desregulación, etcétera.

En la misma línea de argumentación, se sostiene que las políticas correctivas son insuficientes para eliminar la tendencia estructural al crecimiento ininterrumpido del sector público. Ello sólo puede ser contrarrestado a través de una política que garantice una transferencia masiva de activos del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de efectos perniciosos.

En este sentido, la privatización es concebida como un enfoque de política que permite no sólo la reducción o eliminación de algunas funciones del sector público *per se*, sino que busca que otro agente las realice con mayor eficiencia. Este enfoque con pretensiones globales, sin embargo, adolece de dos deficiencias: primera, necesita de un tratamiento prácticamente casuístico para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia. Y segunda, en esta perspectiva, es notable la ausencia de un efectivo esquema de evaluación macroeconómica como ya se había propuesto a principios de esta década, precisamente desde un punto de vista ortodoxo (Gray, 1983).

La evaluación del desempeño del sector público, en los planos micro y macroeconómico, es un elemento clave, si bien no el único, en la toma de decisiones en materia de privatización. En el primer plano, las áreas problemáticas del sector público son el punto de partida de las elaboraciones de diversos esquemas de privatización, y sus respectivos objetivos y evaluaciones. Los puntos básicos (Banco Mundial, 1988, y Pirie, 1985, pp. 8-16) en la que se localizan problemas son:

—Costos de producción: en el sector público tienden a ser más altos que en el privado.

—Eficiencia: está muy relacionada con la estructura de costos; en general, la entidades públicas usan un mayor número de trabajadores para las mismas operaciones y no emplean adecuadamente el equipo, todo ello en comparación al sector privado.

—Sueldos y salarios: generalmente, las comparaciones internacionales cruzadas entre empresas públicas y privadas revelan que son más altos para tipos de trabajo gerenciales o de base similares a los de la empresa privada. Ello se explica, en parte, por los compromisos contractuales y porque los aumentos de las percepciones salariales en los organismos públicos se absorben vía fiscal o de financiamiento.

—Costos de capital: tienden a exceder a los del sector privado, en buena medida, porque los gastos corrientes crecen más rápidamente que los de inversión, y ello está muy correlacionado con los tres indicadores anteriores.

—Calidad de los bienes y servicios: el sector público está muy influido por el cumplimiento de metas de producción o cuantitativas y no por los “standares” de calidad que los consumidores demandan de las empresas privadas.

—Innovación y flexibilidad: el ritmo para incorporar innovaciones y nuevos métodos de procesos productivos y productos, y de su colocación en el mercado, es más lento en el sector público que en el privado; éste, por el contrario, se ve obligado a acelerar aquellos tipos de cambio que le permitan ampliar su influencia en el mercado, la producción y, en general, en el entorno económico.

—Toma de decisiones: en el sector público intervienen factores extraeconómicos y objetivos diversos y polivalentes. El control y evaluación de esas decisiones es muy difícil de vigilar por el mismo gobierno o por las organizaciones sociales.

—Condiciones generales: el sector público es menos cuidadoso que el privado en materia de conservación de equipos, de mantenimiento permanente del servicio y del control riguroso de costos. Todo ello redundando en un funcionamiento menos adecuado que en áreas similares de la economía privada.

Sin embargo, ninguno de estos criterios puede generalizarse hasta el grado de ser una razón contundente contra la empresa pública. En particular, no se ha probado que pueda eliminarse como opción una reforma interna del Estado-empresario que no implique operaciones de cirugía mayor y desmantelamiento a ultranza. Esto, infortunadamente, ha estado en los márgenes de las discusiones sobre la modernización y el ajuste económicos.

En lo referente al plano macroeconómico, la privatización ha sido concebida como un medio para reducir los déficit públicos. No obstante, este mecanismo es limitado y no puede sustituir en forma alguna

a la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos y/o a través de la disminución del gasto, cuestiones que en última instancia son las únicas que pueden corregir permanentemente a las finanzas públicas. La privatización, por su parte, sólo puede aliviar temporalmente el problema deficitario, pero en el mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se vuelven más eficientes y rentables y no sólo dejan de gravitar negativamente en el presupuesto, sino además son capaces de pagar impuestos (Hemming y Mansoor, 1988, p. 32).

Adicionalmente, a la privatización se le atribuye un efecto benéfico al crear un ambiente económico más competitivo, lo que propicia niveles de eficiencia más altos de la economía en su conjunto. Este efecto, sin embargo, puede ser muy pequeño si la privatización no es acompañada de otras medidas que contribuyan efectivamente a elevar la productividad (*Ibid.*, p. 33).

La problemática micro y macroeconómica del sector público antes descrita, ha sido enfrentada con la combinación de una gama amplia de mecanismos, entre los que destacan: *a*) venta total de activos de una actividad económica completa; *b*) venta total de activos de una parte de la actividad económica; *c*) venta de sólo una parte de una actividad, es decir, mantener una participación minoritaria del Estado de menos del 49%; *d*) venta a los trabajadores de la actividad de que se trate; *e*) venta de una parte de activos (mayoritaria o minoritariamente) al público; *f*) ceder la propiedad a los trabajadores bajo algún tipo de régimen de propiedad cooperativa; *g*) cobrar servicios que eran gratuitos o a muy bajos precios; *h*) extinción o disolución de ciertas actividades que no cumplan funciones relevantes; *i*) desregulación de ciertos 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, ya como individuos o asociados; *j*) propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones, con la participación y control directo por parte de los interesados, como asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, etcétera; *k*) repeler prácticas monopólicas para favorecer el surgimiento de la competencia; *l*) liquidación de entidades sin viabilidad económica ni justificación social, y *m*) desinversión, lo que significa la venta de activos total o parcial, o la división de entidades, entre básicas para el Estado y secundarias y complementarias (Pirie, 1985, pp. 30-100).

En este paquete de políticas y medidas resaltan tres cuestiones: primera, las distintas posibilidades y modalidades de la privatización; segunda, mantener la necesidad de reformas económicas prometedoras para corregir las deficiencias efectivas del sector público, y tercera, diseñar objetivamente los criterios de evaluación contemplando los aspectos económicos y sociales. Finalmente, cobrar conciencia de las deficiencias de la información de que se dispone, pues éstas contribuyen a sobre o subestimar los parámetros tradicionalmente aplicados al sector público. En este último aspecto son útiles los estudios comparativos, pues ayudan a mejorar la toma de decisiones si los criterios se hacen explícitos y se garantiza su transparencia y apego a la realidad. Por ejemplo, se pueden comparar dos países y cruzar información efectivamente comparable entre las empresas públicas y privadas de ambos.

El reconocimiento de estas áreas “problemáticas” no tiene por qué opacar las virtudes reales de las intervenciones públicas en un conjunto amplio de materias en donde ha habido éxito, éste es ampliamente reconocido y está documentado: desarrollo tecnológico, regulación de mercados, programas de inversión de riesgo y larga maduración, integración regional, etcétera. Y, por supuesto, en el desempeño macroeconómico en su conjunto.

De lo anterior hablan las experiencias y los estudios empíricos recientes. Por ejemplo, Epstein y Schor (1988) y Rati Ram (1989) han llegado a conclusiones que ratifican la existencia de correlaciones positivas “fuertes” entre participación estatal y desempeño económico. De una lista de 115 países, Ram llegó a los siguientes resultados: *a*) el impacto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos; *b*) el efecto marginal de externalidad del tamaño del gobierno es generalmente positivo; *c*) comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos en los años sesenta; *d*) en los setenta, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir.

Sin embargo, los campos con dificultades muestran problemas reales de operación del sector público. Éstos deben ser considerados con todo cuidado, como el punto de partida para definir objetivos precisos a la privatización, entre los que destacan (Martín, 1988, p. 14):

—Elevar la eficiencia general del sector público en términos pro-

ductivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.

—Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).

—Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos, tales como la venta de activos productivos, o fiscalmente.

—Abrir un “espacio” a la competencia con el sector privado.

—Disminuir las presiones de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos) sobre el Estado.

Desde una perspectiva analítica, no comprometida con algún esquema particular de privatización, se desprenden dos conclusiones preliminares: *a*) conviene precisar y afinar los ejercicios de evaluación, evitando caer en generalizaciones, y *b*) es necesario distinguir con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados. Es decir, no es adecuado asumir un enfoque según el cual toda intervención pública pasada fue *per se* desastrosa, más aún cuando tampoco es realista sostener que ahora sí la privatización enmendará errores del pasado y además garantizará el establecimiento de un modelo competitivo y eficiente.

El sector público se ha convertido en un conglomerado complejo y diversificado, por esa razón es inadecuado enfocar sus problemas sólo desde la perspectiva limitada de su eficiencia. Este sería un enfoque parcial si consideramos dos aspectos más amplios. Primero, la marcha del sector público (al igual que la del sector privado) ha sido afectada negativamente por las condiciones más críticas de operación del sistema en su conjunto, es decir, la crisis fiscal, el hiperendeudamiento, la rigidez del aparato administrativo público para responder a los cambios requeridos, la disposición patrimonialista de los recursos estatales, etcétera. Segundo, la eficiencia debe ser una preocupación global (pública y privada) que permita mejorar niveles de competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno (Martín, 1988, p. 1).

En la década de los setenta las propuestas correctivas tradicionales sobre el sector estatal destacaban:

—Mejorar los procedimientos gerenciales y administrativos.

—Una batería de reformas en áreas tales como: controles gubernamentales sobre las iniciativas empresariales de las entidades públicas; políticas más adecuadas en materia de precios de insumos y de bienes

y servicios ofrecidos; fijar metas razonables a las tasas de retorno de las inversiones públicas; programas adecuados y realistas de financiamiento de las inversiones, y finalmente, como último recurso, programas de desinversión (privatización) de ciertas empresas bien elegidas.

Este paquete de medidas, que se aplicó con distintos grados de intensidad y modalidades en diversos países, sería en la concepción neoconservadora, sólo un paliativo menor y tendría un carácter temporal e insuficiente. Sin embargo, la experiencia histórica de los años ochenta muestra que en la práctica se han aplicado las medidas sugeridas en los años setenta y que, en cambio, no existe una evidencia contundente de que el desmantelamiento del Estado sea un enfoque plenamente asumido por algún Estado nacional (Informe del Banco Mundial, 1988). Los procesos reales de privatización que se han instrumentado en el pasado reciente no se han dado bajo el manto de un sólo patrón, por el contrario, han combinado tres vertientes principales dentro de la amplia gama antes descrita (Shirley, 1988, p. 34):

—Venta de activos: intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos.

—Desregulación: conjunto de medidas para introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos.

—Contratos de concesión: acciones destinadas a introducir una competencia por el mercado en situaciones donde no existe competencia en el mercado, es decir, monopolio natural (Martin, 1988, p. 15).

En estas tres vertientes, y en términos prácticos, la primera de ellas, la venta de activos, es la más importante, si bien se ha aplicado de distinta manera, predominando dos tendencias (*Ibid.*, p. 15): primera, oferta de acciones a un precio fijo, generalmente, en una secuencia de operaciones parciales en las bolsas de valores o de mecanismos bancarios tradicionales en operaciones de compra-venta por licitación pública; y segunda, negociación directa entre el gobierno, representado por comisiones *ad hoc*, y los grupos de inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Este conjunto de instrumentos son por su importancia los más controversiales porque su puesta en práctica dista mucho de ser clara y congruente con los objetivos declarados. En efecto, se puede reconocer una tendencia general en los procesos de privatización que ha derivado en una subvaluación de los activos, más aún si ocurre en condiciones de una recesión económica. No es nada despreciable la repercusión de

esa tendencia sobre la valuación del patrimonio nacional, que por otra parte, ha generado beneficios extraordinarios para los compradores de activos. Asimismo, las compras en no pocas ocasiones han sido financiadas por bancos estatales o algún otro mecanismo de financiamiento aprobado por el gobierno (Martin, 1988, p. 16).

La desregulación es la segunda vertiente en orden de importancia. Este mecanismo, a diferencia del primero, que coloca el acento en la transferencia de la propiedad, pone énfasis en el problema del logro de la competencia, pues ésta es entendida como un factor clave para la promoción de la eficiencia productiva. Según este argumento, la competencia en el mercado de bienes pone a flote los niveles reales de ineficiencia de una empresa o grupo de ellas y eventualmente puede conducir a la quiebra; en cambio, se sostiene, la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida (Martin, 1988, p. 18). Los programas de desregulación son concebidos como un complemento indispensable a la venta de activos para propiciar la formación de un ambiente económico efectivamente competitivo que elimine o minimice las barreras a la entrada, como condición *sine qua non* para elevar la competencia entre los mercados, y de este modo, combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.

Los contratos de concesión, la tercera vertiente, consisten en una cesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en el caso de la existencia de monopolios naturales. El principal propósito de estos contratos consiste, al igual que la desregulación, en fomentar la competencia y evitar la ineficiencia inherente al monopolio natural, pues el concesionario se ve obligado a fijar precios competitivos según la estructura de costos.

Sin embargo, desde una perspectiva global, el mayor o menor éxito en el cumplimiento de los objetivos atribuidos a la privatización, depende no sólo de sus posibilidades para generar eficiencia y crecimiento, sino, además, del manejo gubernamental del proceso. Es decir, el Estado debe desplegar una gran capacidad de administración, crear condiciones macroeconómicas favorables, promover la competencia, regular los monopolios, así como efectuar un manejo adecuado de las empresas que permanecen en manos del Estado, y garantizar la transparencia en los procesos de privatización. Todo ello, paradójicamente, implica un fortalecimiento del Estado, sobre todo de su capacidad rectora (Shirley, 1988, p. 33).

La experiencia histórica ejemplifica las contingencias de la privatización. El caso europeo, más bien, da cuenta de un abanico que va de la prédica ideológico-política al pragmatismo cauteloso y, asimismo, a la "no privatización", como parece ser el caso de Suecia u Holanda. En España o Italia, en contraste con Inglaterra o Francia después del primer Mitterrand, lo que parece buscarse, sobre todo, es una racionalización del sector público, así como una mayor flexibilidad de la administración de las empresas estatales, desconectando la administración de la política. Más que vuelcos espectaculares en el balance económico institucional, lo que se pretende en estos casos es modernizar y adaptar al conjunto estatal para nuevas experiencias "pioneras" en materia tecnológica y de productos (Wright, 1988; Shonfield, 1989. Shonfield, ilustra en el mismo sentido el caso japonés). En América Latina la privatización ha cobrado un sesgo ideológico del tipo "desmantelar el Estado". Sin embargo, no ha sido una propuesta articulada a las realidades nacionales. La privatización, entendida como fortalecimiento de nuevas iniciativas sociales, puede conducir a una experiencia democratizadora, pero igualmente, al no articularse a visiones globales y nacionales, puede llevar a una concentración todavía mayor del poder y la riqueza.

La información disponible (*Divestiture in Developing Countries*, World Bank, Discussion Papers 11, June, 1987) ilustra un espectro muy amplio de experiencias. Quizá la tendencia marcadora consista en que los programas de privatización se han propuesto como meta alcanzar un tamaño de sector público en magnitud cercana a los promedios mundiales. No obstante, lo que ha habido es asimetría; de ello dan cuenta las experiencias latinoamericanas. Así, en Brasil se ha propuesto privatizar 65 empresas, pero está claro para las autoridades que esto sólo representa el 5% del total de los activos en manos del gobierno. Chile, que es el ejemplo más conspicuo de privatización, pasó de un valor agregado de las empresas estatales de 39% en 1972 a 24% en 1981 (justo el promedio de los países de OCDE sin Estados Unidos). Y finalmente, Argentina que pasó por un *sui generis* proceso de privatización, pues en la medida en que se anunciaba su implantación, la expansión de los indicadores de participación estatal era un hecho (Shirley, 1988). Sin duda, en toda la región, es necesario racionalizar un sector público abultado, fruto más de la contingencia que de la planeación o aún del designio estatista. Sin embargo, esta es una tarea de largo plazo que supone consensos que permitan su continuidad

en el tiempo, así como una información comprensiva y adecuada, de la cual en buena medida se carece.

Con el pretexto de la privatización y la racionalización, se puede dar lugar a un sistema de presiones corporativas, activadas por y desde las élites políticas y económicas. De ahí, entre otras cosas, la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo.

Con todo, en Europa y aquí, la época está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales básicos y con las muchas interferencias de la política (de los políticos) en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público. Esto se concreta en la disposición patrimonialista de los recursos estatales, de un lado, y de otro, en el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para prohibir o permitir, reglamentar o desreglamentar, privatizar o estatizar, sin sujetarse a criterios objetivos, ni al control ciudadano a través de leyes e instituciones. En rigor, lo que esta perspectiva pone en el centro es una reforma del Estado, o la redefinición de los perfiles básicos del Estado democrático moderno (social y de derecho).

El tema de la eficiencia domina las propuestas privatizadoras menos ideologizadas. A este respecto, la experiencia europea y latinoamericana nos vuelve a señalar la necesidad de incorporar el matiz como un requisito básico de la evaluación. No parece haber bases suficientes para una evaluación global que favorezca o repruebe la relación privatización-eficiencia. En particular, las evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permite en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos periodos de maduración de las inversiones, etcétera. Si de eficiencia social se tratara, habría que considerar, además, la probabilidad, seguramente alta en países con mercados de capital poco desarrollados, de que la privatización condujera a una mayor concentración de capital, más que al mejoramiento y la fortaleza de un ambiente competitivo. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. La clave del problema de la privatización es en qué medida las empresas involucradas adqui-

rirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el solo hecho de su traspaso de propiedad o control.

En fin, se está frente a varios dilemas y no sólo frente a una polaridad definitiva y definitoria. Los tamaños, las estructuras internas y la naturaleza de las relaciones de los sectores públicos con el resto de la sociedad son muy diversos y no admiten operaciones unívocas, menos aún el que los problemas contemporáneos del desarrollo y la modernización económica puedan reducirse a metáforas como las del Estado obeso o el Estado esbelto.

II. LA RESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO

II.1 *El marco general de la política de reestructuración*

En los dos últimos decenios, la economía mexicana desembocó en la terminal del agotamiento histórico de una forma de articulación social que maduró y alcanzó su mayor densidad a lo largo de la segunda posguerra. Sus rasgos principales fueron el crecimiento económico sostenido y rápido, la estabilidad política y social y una intervención pública capaz de articular con éxito la relación entre los sectores público y privado de la economía. El agotamiento no se produce abrupta sino pausadamente. En efecto, ya en los años setenta se presentaron signos de deterioro en las relaciones financieras y productivas entre los sectores público y privado, en el modo en que la intervención estatal había mediado o regulado la acumulación de capital y sus relaciones con los grupos sociales. El aparato productivo comenzó a mostrar sus desarticulaciones intra e intersectoriales y su dependencia respecto del exterior; la precariedad de las finanzas públicas para mantener el dinamismo del gasto se hizo presente, y finalmente, aparecieron nuevos actores y se modificó el papel de los antiguos en la organización de la economía y la sociedad, dando paso a una diversidad que no cabía en los viejos marcos de la estabilidad fundada en los años cincuenta.

El desempeño de la economía mexicana en los años setenta mostró que los obstáculos para el crecimiento sostenido y con estabilidad no eran superables con una política de gestión de la demanda y con un mayor activismo estatal. En efecto, la combinación de una política fiscal expansiva con mayor ahorro externo permitió impulsar una política de financiamiento al crecimiento. Sin embargo, esto fue insu-

ficiente para refundar el modelo de desarrollo. En esos años se evitó el estancamiento productivo pero no los desequilibrios básicos, que esencialmente se reflejaron en alteraciones significativas en el sistema de precios vigente y en mayores presiones inflacionarias. Estas últimas sólo transitoriamente recomponen la rentabilidad del sistema, pero cuando se convierten en permanentes y crecientes, alteran la distribución del ingreso y aumentan tendencialmente las transferencias al exterior, lo que a su vez, limita significativamente las potencialidades de la acumulación.

Para contrarrestar la tendencia al estancamiento durante esos años, el Estado cubrió vacíos a través de la expansión del gasto público, lo cual fue limitado y generó efectos opuestos a la inversión: un gasto público asociado a la disponibilidad de ahorro externo y, más tarde, a los recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos, incide en el aumento de la demanda efectiva interna, pero sin expandir suficientemente la capacidad productiva. Esto, a su vez, modificó la ecuación macroeconómica básica y precipitó la secuela de presiones inflacionarias y una inestabilidad financiera muy severa, que han caracterizado a los años recientes.

En conjunto, esos fenómenos incidieron en una alteración del antiguo pacto social e intensificaron la confrontación entre la articulación y desarticulación social. Ello fue muy claro cuando los factores externos y el propio gasto público dejaron de ser compatibles con el esquema de crecimiento.

A partir de 1983 se aplicó una nueva política que privilegió el ajuste y el corto plazo, aunque se insistiera en presentar sus objetivos estratégicos como definidos por el logro del cambio estructural. Esquemáticamente, buscaba disminuir el ritmo de crecimiento de la tasa de inflación a través, principalmente, de la depresión de la demanda interna y del ajuste del tipo de cambio, de tal modo que las modificaciones de los precios relativos de bienes clave se fueran adecuando progresivamente a un nuevo nivel de equilibrio macroeconómico que permitiera volver a la estabilidad y reemprender el crecimiento. Este realineamiento de precios, argumentaba, era el instrumento idóneo para estimular el cambio estructural y depurar la base de operación de la economía. La devaluación real del tipo de cambio se convertía en una fuente decisiva en los cambios de los patrones de gasto e inversión, reduciéndolo a un nivel compatible con el nuevo nivel de equilibrio macroeconómico, aspectos que se expresaban claramente en las

metas impuestas al déficit público y a la cuenta corriente, para garantizar la capacidad de pago al exterior, lo que involucraba un volumen de transferencias sin precedentes en la historia económica mundial.

Esta era una crítica explícita a la posición "neoestructuralista" que desde el interior del mismo gobierno había defendido la tesis de que se requería una intensa intervención estatal que combatiera los estrangulamientos internos y externos a través de la racionalización de la industrialización y de mejorar la distribución del ingreso.

Un aspecto clave para el cumplimiento de las metas de política económica se localizó en el ajuste del sector público. Este tuvo tres aspectos principales: *a*) la reducción de la demanda interna a través de reducciones significativas en los niveles de gasto público, y aumentos en las tasas tributarias que tuvieran como efecto una disminución del poder de compra interno, al reducirse los niveles de consumo público y privado, y generar un superávit en la cuenta corriente; *b*) realinear los precios clave para inducir una contracción en el poder de compra del gasto interno y estimular al sector exportador de la economía creando condiciones favorables para su rentabilidad, y *c*) privatización de las empresas públicas y liberalización comercial para estimular la expansión de la inversión privada de modo más eficiente.

Las medidas específicas para reestructurar al sector público mexicano fueron esencialmente las siguientes:

—Desincorporación de entidades paraestatales.

—Eliminación o reducción de ciertos programas estratégicos relacionados con el desarrollo industrial y en materia de bienestar social, infraestructura y desarrollo rural, que habían quedado inconclusos en la administración anterior.

Una apreciación preliminar del esfuerzo de ajuste del sector público indica que todavía es un proceso inconcluso, si bien es cierto que en el caso de la industria paraestatal el número de empresas ya se ha reducido hasta en una tercera parte de las que existían en 1983. Se pueden hacer dos comentarios: primero, la reducción absoluta del número de empresas y la modificación del esquema general de participación, no han cambiado la importancia relativa del sector paraestatal en los principales agregados macroeconómicos al mantenerse en los mismos niveles de 1982, no sólo en materia de producción, empleo y formación de capital, sino también en la generación de divisas y en la absorción de gasto público. Segundo, el aporte del ajuste ha sido poco significativo en materia de saneamiento de las finanzas públicas por el lado

de los ingresos públicos, y tampoco se redujeron significativamente los requerimientos de gasto. La disminución del déficit público tampoco se logró cumplir.

No obstante, a este segundo propósito se subordinaron otros objetivos de desarrollo como el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. En el seno de las empresas públicas, ello se tradujo en una redefinición de las prioridades para atender los rubros de bienestar y seguridad pública. Las empresas redujeron el ritmo de crecimiento de su gasto corriente y la contracción de la inversión fue permanente, ésta se redujo en 1987 en términos reales en 50% con respecto a 1982. Las medidas particulares de la restructuración del sector paraestatal no recogieron cabalmente las prioridades definidas expresamente en los programas sectoriales de mediano plazo, aduciendo problemas de financiamiento.

En último término, la reforma estatal, así como la privatización, tuvieron que inscribirse en el ajuste inmediato, destinado a pagar los intereses de la deuda externa, que sometió a México a una depresión económica sin precedente. En este contexto, difícilmente podría esperarse reacción positiva alguna por el lado de la inversión privada. La "liberación" económica, prometida por la privatización, encontró de inmediato las amarras infranqueables de la política de sobre-ajuste adoptada en esos años. La nueva orientación buscada para el papel del Estado en la economía, fue hecha explícita en los principales documentos de la política económica fiscal.

II.2 *El diagnóstico en el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988)*

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se sostiene que uno de los desequilibrios básicos de la economía mexicana consiste en la insuficiencia de ahorro interno, lo que se explica en buena medida por las deficiencias y rigideces de la política tributaria y de precios y tarifas, así como por las dificultades para movilizar recursos internos para el desarrollo. En esas circunstancias, el ahorro público se deterioró en la década de los setenta: en 1970 había significado un 3.3% del PIB y en 1981-1982 fue prácticamente nulo, aún si se incluyen exportaciones petroleras. Mientras tanto, se observó un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias a empresas paraestatales, en las cuales se han venido registrando deficiencias operativas.

Los ingresos tributarios del gobierno federal (excluido PEMEX) también sufrieron un retroceso. Los precios y tarifas del sector público se deterioraron entre 1977 y 1982, pues el índice general de precios aumentó en un promedio anual de 30%, mientras que el del sector paraestatal sólo en 21.8%. En la argumentación oficial, el elemento decisivo que explica la elevación del déficit fiscal son los subsidios, pues éstos se duplicaron entre 1977 y 1981 al pasar de 7% del PIB a 15 por ciento.

La política de gasto público, según el PND, modificó sustancialmente su monto y composición, lo cual si bien contribuyó al dinamismo del crecimiento, también dio lugar a un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias ante la falta de precisión en la definición de las prioridades, las dificultades en la programación del gasto y, en general, ante la indisciplina presupuestaria con una secuela de corrupción y desperdicios. Así, la política perdió eficacia en la orientación y la calidad del desarrollo. Esta situación se vió ciertamente agravada cuando aumentaron las tasas de interés externas y cayeron los precios del petróleo, afectando severamente a las finanzas públicas.

En lo que se refiere a las empresas públicas, su aumento significativo en los setenta influyó decisivamente en las finanzas. Estas entidades mostraron un conjunto de problemas entre los que destacan: *i*) falta de coordinación entre la política económica y la del sector paraestatal; *ii*) deterioro de su relación ahorro interno-autofinanciamiento, lo que obligó a un crecimiento acelerado del endeudamiento interno y externo y a la expansión de las transferencias para inversión y operación (el rezago de sus precios y tarifas también jugó un papel importante frente a las nuevas presiones inflacionarias); *iii*) ineficiencia y rigidez para aprovechar su poder de compra para estimular la demanda interna de bienes, la sustitución de importaciones y la integración de cadenas productivas; *iv*) un sobrecumplimiento de las metas de generación de empleos del sector y, en cambio, poca atención a los aspectos de eficiencia productiva; *v*) indiscriminada aceptación de tecnologías; y finalmente, *vi*) ausencia de mecanismos oportunos y eficaces de evaluación y control.

II.3 *El diagnóstico en el PRONAFICE*

En el PRONAFICE se asume el anterior diagnóstico pero se puntualiza que "...la falta de selectividad del Estado para la adquisición de

ciertas empresas, la creación de otras con supuestos fines de regulación de estructuras de mercado y la incursión en proyectos no prioritarios desde el punto de vista de articulación de cadenas productivas y de exportación han condicionado que parte de los recursos nacionales no hayan sido canalizados de la manera más adecuada para reducir los desequilibrios de la estructura productiva” (PRONAFICE, p. 45).

Adicionalmente, se especifica que el Estado será rector directo en ramas estratégicas y prioritarias e indirectamente a través de políticas de protección, fomento y regulación, reconociéndose explícitamente el papel del mercado y su vigencia en el marco de la economía mixta de mercado, en la cual el Estado sólo orientará las señales del mercado buscando hacer coincidir los objetivos, costos y beneficios privados con los objetivos, costos y beneficios sociales (*Ibid.*, p. 25).

II.4 *Las tesis del presidente Miguel De la Madrid*

En términos generales, el presidente De la Madrid definió en su discurso de toma de posesión lo que para su administración sería el papel del Estado, cuando afirmó que éste

... es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estatuiremos la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales, y desde el Estado, con respecto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y los individuos. Hemos avanzado en la democracia política, propongámonos ahora hacerlo en la democracia social, para abatir las barreras de participación limitada, y de las formas sin sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado.

Se puede destacar que ahí se delinea una nueva estrategia consistente en buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, especialmente con el sector privado, que por su papel preponderante en la economía tiene mejores condiciones y oportunidades para aprovechar los espacios que en la economía deje el Estado.

En su formulación original, la tesis del presidente parecía estar orientada por dos propósitos: i) lograr que el gobierno fijara “reglas claras del juego” con el sector privado, definiendo los límites de la

intervención y expresando una voluntad política de contener la expansión indiscriminada del Estado, y *ii*) acceder a un sector público compacto para favorecer su eficiencia y ganarse la confianza de la sociedad.

II.5 *Las reformas constitucionales del presidente De la Madrid*

Las reformas constitucionales de diciembre de 1982, en particular de los artículos 25, 26, 27 y 28, se orientaron principalmente a definir y precisar las áreas en las que el Estado debería participar, retrocediendo relativamente en relación al texto original de la Constitución, que confería al Estado la posibilidad de imponer a la propiedad las modalidades que dictara el interés público. Este cambio buscaba limitar al Estado y no al sector privado, reservando a aquél sólo el derecho de establecer los criterios de orientación y promoción aunque quede expresa la rectoría estatal sobre el desarrollo. Es decir, el Estado sólo podrá inducir conductas en los particulares pero no las modificaciones del régimen de propiedad en áreas de la economía en las que el texto original de la Constitución lo permitía.

El nuevo texto constitucional acota las áreas estratégicas: petróleo, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear, y deja a los programas sectoriales la definición de las áreas prioritarias; en ello estriba precisamente la autolimitación estatal.

No se logró el éxito en estas materias. La introducción con rango constitucional de las nociones de "actividad estratégica" y "prioritaria" fue en realidad poco fructífera, entre otras cosas, porque lo prioritario quedó de nuevo al amparo de la discrecionalidad administrativa y política del ejecutivo. A la vez, la planeación nacional, también consagrada constitucionalmente, así como el sistema de planeación prescrito por la ley respectiva, no fueron capaces de inducir una participación social efectiva, entre otras cosas, porque esas participaciones no cuentan con garantías mínimas de eficacia, y el conjunto del proyecto de actualización estatal, que no puede hacerse sino en relación con el resto de la sociedad, quedó, si no a la deriva, a expensas de las urgencias y los litigios de corto plazo.

Es probable que el pensamiento constitucional mexicano recomiende abandonar las nociones referidas. Por lo pronto, tendrá que abordar la cuestión indefinida de las llamadas actividades prioritarias, más que

creando una "parcela" para la injerencia directa, mayoritaria o no, del Estado, definiendo procedimientos racionales y operativos, sujetos al control institucional y legal, para decidir formas, tiempos y tipos de asociación entre la inversión privada y la estatal.

II.6 *El marco jurídico y administrativo de la reestructuración del sector público*

La parte normativa de la reestructuración del sector público tiene su origen en el principio constitucional que establece como propiedad original de la nación todos los recursos naturales del país, a partir del cual se derivan el sistema de economía mixta y la responsabilidad del Estado, como único representante de la nación, de reafirmar la propiedad nacional de los recursos materiales frente al dominio y control extranjeros sobre ellos, y dar cauce al desarrollo del país conforme a los principios del proyecto nacional contenido en la propia Constitución.

Esquemáticamente, en el caso de la organización jurídico-administrativa de las empresas públicas, se pueden definir tres etapas (Tamayo, 1988). La primera va de 1917 a 1947 y se caracteriza por la ausencia de controles sobre las entidades por parte del Estado, pues sólo existían algunas disposiciones aisladas o decretos que modestamente pretendían algún tipo de control y vigilancia.

La segunda etapa abarca el periodo 1947-1985, en el cual prevaleció con rigor variable un enfoque hiperregulador de la gestión paraestatal, que toma forma legal con la promulgación de la Ley para el Control por el Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal en 1947 y sus dos versiones posteriores, en 1965 y 1970.

Sin embargo, dados los problemas de control y manejo que empezaron a manifestar las empresas públicas, se decidió sustituir la ley precedente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que definió más claramente los conceptos de actividad de empresa pública, instituyendo las coordinaciones y determinando las funciones de las secretarías globalizadoras.

En 1977 y 1981 se publicaron acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de

Banca y Crédito fue otro instrumento implantado de regulación jurídica para la empresa.

En 1975 fueron integradas las diversas fuentes normativas, con el fin de simplificar la administración pública, lo que dio origen a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, abriendo con su promulgación la tercera etapa de la vida administrativa de las empresas públicas.

Las atribuciones del poder ejecutivo en materia económica, en particular las del sector paraestatal, quedan también establecidas a partir del marco constitucional antes aludido, en el contexto de la economía mixta y las responsabilidades del Estado.

Las atribuciones del ejecutivo en particular, están instituidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales; sin embargo, a lo largo del tiempo han sufrido modificaciones, precisiones y adiciones. Estas reformas atienden los siguientes temas: el concepto mexicano de rectoría del Estado en el desarrollo económico y la definición del régimen de economía mixta; el marco del sistema de planeación democrática del desarrollo; la definición de las áreas reservadas en exclusiva al Estado y la función de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; el ordenamiento de las atribuciones del Estado en materia de planeación, coordinación y orientación de la economía nacional, y las referidas a los mecanismos de regulación y fomento.

Las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de 1982 tuvieron como propósito formal introducir las nociones de exclusividad del Estado, de rectoría estatal sobre el desarrollo, y referencias de atinentes a las entidades paraestatales. Así, en el Artículo 25, se establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas económicas estratégicas, el gobierno federal mantendrá la propiedad y el control de los organismos y empresas que se requieran para garantizar ese principio; además, consigna que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, en áreas económicas prioritarias para el desarrollo.

En lo que se refiere a las áreas estratégicas, quedan precisadas en el Artículo 28 constitucional: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles,

Finalmente, en 1985 fue establecida la Ley de Entidades Paraestatales, enfocada hacia la simplificación de la operación de las entidades

públicas con el propósito de alcanzar mayor eficiencia y eficacia, disminuyendo el número de trámites y requisitos para su función, que antes era ejercida por diversas dependencias que llegaron a obstruir su funcionamiento. Su objetivo es coadyuvar a la descentralización y al logro de un mejor equilibrio entre el gobierno federal y las entidades para garantizar su autonomía de gestión y los controles mínimos indispensables (Cuadernos de Renovación Nacional IV, 1988).

Esta nueva ley, según la iniciativa presidencial correspondiente, reconoce que la organización social y política del país, y su administración pública a lo largo del tiempo, ha generado contradicciones que la propia ley debe resolver; *i*) la dispersión de la normatividad, que dificulta su aplicación; *ii*) los excesivos controles burocráticos, muchas veces duplicatorios e ineficaces, y *iii*) la restringida autonomía de las empresas públicas, que obstaculizaba la toma de decisiones estratégicas para su operación y desarrollo.

Es obvio que la renovación del marco legal y administrativo ha sido insuficiente *per se* para el logro de la modernización. En realidad, la eficacia de las reformas legales depende, sobre todo, de que se pueda inscribirlas en la perspectiva de “un nuevo trato” político y social, en el cual se base el crecimiento sostenido de las empresas públicas. La privatización, en particular, tendría que discutirse en el contexto de una política económica derivada del marco planificador, y de manera más concreta debería formar parte de un paquete de políticas específicas, vinculadas al desarrollo industrial, que asumieran de modo expreso las peculiaridades de las estructuras de mercado, así como las exigencias que trae consigo la o las “apuestas tecnológicas” que México tiene que hacer para modernizar su economía y, por lo menos, modular su inserción en el mercado internacional. Nada de ello se ha hecho hasta hoy de modo sistemático o explícito, aunque, como se verá, la privatización haya avanzado de modo considerable, en especial en el sector industrial del Estado.

II.7 *Lineamientos de política contenidos en el PND y el PRONAFICE*

El PND planteó una concepción de la participación estatal que esencialmente consiste en una concentración en áreas definidas como estratégicas, la consolidación en áreas prioritarias, es decir, no necesariamente su ampliación, y la revisión de aquellas ramas de la economía que no

forman parte de ninguna de las anteriores. El propósito consistía en actuar con selectividad, según los anteriores criterios.

En el PRONAFICE se reconoce el papel central del mercado y se señala que la participación del Estado en la economía no desplaza al mercado, sino que sólo lo orienta selectivamente, reforzando los mecanismos de mercado que produzcan señales débiles de precios, demanda y rentabilidad sociales en un sistema de "economía mixta de mercado".

Asimismo, se postula que la participación estatal será esencialmente de inducción y fomento, y que sólo será directa excepcionalmente y en última instancia, cuando los intereses nacionales lo justifiquen. A la vez, se afirma que se evaluará permanentemente la persistencia de las condiciones que hacen necesaria esta intervención. Por último, se apunta que la participación directa se hará con criterios de racionalidad y eficiencia, buscando la complementación con el sector privado a través de la programación de la inversión y la producción, utilizando la capacidad de compra para orientar la demanda.

En conjunto, la política de intervención estatal de De la Madrid suponía que ya no era posible sostener una ampliación del Estado. Primero, porque éste había crecido mucho compitiendo por recursos financieros con el sector privado, en un contexto de restricciones financieras. Segundo, porque es más difícil administrar, evaluar y controlar eficientemente un sector público amplio y disperso, lo que puede dar lugar a ineficiencias y a desviaciones en el uso honesto de los recursos. Y tercero, porque el crecimiento indefinido del sector público era y es un factor generador de desconfianza en el sector privado y en la banca internacional.

En suma, la nueva política buscaba una racionalización del papel del Estado a través de una reducción drástica de su participación directa en la economía. Al respecto, conviene tener presente que en realidad la participación estatal directa en México ha sido siempre limitada, explicándose su crecimiento de los años setenta, sobre todo, por la importancia coyuntural del petróleo o por la absorción, también coyuntural, por parte del Estado, de empresas privadas que tenían problemas financieros o de otro tipo.

En este sentido, tómesese en cuenta que la participación del sector público en el PIB fue de 23.3% en 1982 y de 20.4% en 1986, incluyendo el petróleo. Si se excluye el petróleo, esa participación pasa de 13.3% a 13.1% para los mismos años.

II.8 *Resultados de la política*

II.8.1 El ajuste de las finanzas públicas

La política de contracción del gasto público afectó principalmente al gasto programable, es decir, el destinado al consumo y a la inversión, tanto del gobierno federal como del sector paraestatal. En el primer caso, los renglones más afectados fueron el consumo y las transferencias, reflejando una fuerte pérdida en su participación en el PIB, así como en los gastos de capital, que se redujeron hasta el 3% del PIB. En efecto, el resultado de esa política significó que el gasto programable se redujera de 26% del PIB en 1982 a 20.5% en 1987, caída sin precedentes que tuvo grandes repercusiones en su composición: disminuyó la inversión pública en términos reales en casi 50%, el gasto social total, especialmente el per cápita, sufrió también una disminución drástica.

A pesar de lo anterior, la situación de las finanzas públicas no mejoró en relación al crítico año de 1982, y las metas oficiales en la materia no se cumplieron, pues hasta 1987, antes de la firma del Pacto de Solidaridad, el nivel de déficit fiscal fue similar al de 1982 y el efecto benéfico sobre el ahorro público fue marginal, ya que el superávit primario sólo fue capaz de financiar una tercera parte del pago de intereses.

Efectivamente, el gasto para servir la deuda interna y externa por parte del gobierno federal aumentó de manera extraordinaria. En este renglón ganó una participación en la estructura del gasto, que pasó de 19.2% en 1981 a cerca de 50% en 1986, lo que significó un incremento de su participación en el PIB de 5.5% a 13.8% en 1986 (Hernández y Puente, 1988).

Por lo que se refiere a la estructura de la recaudación, ésta siguió mostrando a lo largo del sexenio una alta dependencia respecto de los ingresos petroleros, en tanto que el rezago de la tributación de los rubros no petroleros se agudizó. Los ingresos tributarios y no tributarios mostraron rigidez, y apenas si fue compensada por el mayor dinamismo relativo de la tributación indirecta a partir de las modificaciones al impuesto al valor agregado. La estructura fiscal mostró una tendencia a apoyarse principalmente en los impuestos indirectos (vía el impuesto inflacionario) a costa de los gravámenes directos. El impuesto sobre la renta perdió importancia en el PIB y se apoyó cada vez más en la

tributación de las personas físicas y no en los ingresos de las sociedades mercantiles (Hernández y Puente, 1988).

En la recaudación del sector paraestatal, la estructura de los ingresos siguió dependiendo de los ingresos de PEMEX. Los ajustes a precios y tarifas apenas si compensaron las eventuales disminuciones de este tipo de ingresos dependientes de los precios internacionales del petróleo.

El superávit primario alcanzado y mantenido prácticamente desde 1983, no se debió sin embargo a un efectivo saneamiento fiscal, ni mucho menos a un comportamiento favorable de los ingresos públicos, por el contrario, la explicación se localiza en la severa contracción del gasto y el incremento de precios y tarifas.

Por su parte, el déficit financiero no pudo abatirse, pues a pesar de haberse alcanzado un superávit primario, la excesiva carga de la deuda pública, que pasó del 11.8% en 1981 a 19.6% en 1987, consumió buena parte de esos esfuerzos.

En materia de transferencias y subsidios hubo una tendencia a su disminución, explicada en parte por la austeridad en el gasto, también por programas de saneamiento financiero. La reducción de estos rubros fue significativa, pues en 1982 habían alcanzado una participación en el PIB de 8.1% y para 1988 de sólo 5%, lo que significó una caída en términos reales para el periodo de 42.0%. El mayor ajuste se realizó en las transferencias otorgadas a las entidades públicas, cambiando su composición y estructura porcentual y reduciendo su ritmo de crecimiento. Consecuentemente, se dio una caída real de las inversiones del sector paraestatal, a pesar de los aumentos de los precios y tarifas, de algunas mejoras operativas a través de los llamados programas de saneamiento financiero, y de la absorción de pasivos por parte del gobierno federal. Para finales de la administración de Miguel De la Madrid, las transferencias al sector paraestatal controlado presupuestalmente, excluyendo a PEMEX, se abatieron significativamente al pasar de 23.8% del déficit total del sector público en 1982 al 12.7% en 1987 (Tamayo, 1988, p. 12).

II:8.2 La reducción del tamaño del sector paraestatal

El cambio estructural en el sector paraestatal fue concebido como una reducción de su tamaño a través de la desincorporación de entidades

no estratégicas o prioritarias y la consolidación de éstas últimas. El discurso oficial sostuvo adicionalmente que se buscaría aprovechar las potencialidades del sector en la promoción, regulación y dirección del desarrollo a través de: continuar participando en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; modernizar la empresa pública; apoyar la descentralización económica, y finalmente, fortalecer el financiamiento sano del desarrollo (Cuadernos de Renovación Nacional IV, 1988).

El proceso de ajuste del sector paraestatal siguió cuatro cursos de acción (Laris, 1987, p. 162):

—Vender empresas que tuvieran viabilidad económica y que no estuvieran ubicadas en los campos definidos para participación del Estado.

—Liquidar entidades que hubieran cumplido su función, que no tuvieran viabilidad económica y cuya cancelación no afectara a la oferta.

—Transferir a gobiernos estatales empresas cuya operación sólo tiene impacto local y resultan indispensables para orientar el desarrollo regional.

—Fusionar entidades cuya operación integrada a otra resultara más conveniente por razones de carácter técnico y económico.

Estos mecanismos constituyeron los instrumentos más importantes de reestructuración de la industria paraestatal, tanto por su magnitud en términos de número de empresas, como por su impacto sobre la producción, la inversión y el empleo. El resultado combinado de esos cuatro tipos de acciones significó la transferencia de 236 entidades. En consecuencia, de las 829 entidades que había en operación en 1982, 44 fueron puestas en venta otras 22 se encontraban en 1988 en liquidación o extinción, 10 fueron transferidas, y se decidió fusionar otras 18. De las 141 entidades que no operaban, 3 se pusieron en proceso de venta, 2 se fusionaron, 7 se transfirieron y 81 liquidaron (Tamayo, 1988).

Dentro de la política de reestructuración, un programa específico que adquirió relevancia fue el Convenio de Rehabilitación Financiera y Cambio Estructural, suscrito por el gobierno federal y las entidades participantes. En él se definió un marco general de objetivos y acciones, con base en los cuales la administración de la empresa proponía compromisos programáticos cualitativos y cuantitativos que consideraba poder alcanzar en aspectos como producción, penetración en el mer-

cado, exportaciones, índices de eficiencia y productividad, avance de inversiones y resultados financieros. Como contraparte, el gobierno federal se comprometía a aportar recursos para nuevas inversiones, así como a asumir pasivos que superaran la capacidad de pago de la entidad. Este mecanismo contribuyó a lo largo del sexenio a abatir el nivel de transferencias al sector paraestatal de 2.7% del PIB en 1982 a 1.5% en 1987 (Tamayo, 1988).

Las instancias que participan en el proceso administrativo de desincorporación son:

La SPP, a la cual corresponde someter a la consideración del titular del ejecutivo federal, con base en un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, la desincorporación de las entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, expedir resoluciones que autoricen el inicio de los procesos respectivos.

Las diferentes Coordinaciones de Sector, a las que corresponde identificar a las entidades paraestatales que podrían ser objeto de desincorporación. Asimismo, proponer a la SPP, en el seno de la Comisión Intersecretarial, los procesos de las entidades agrupadas bajo su sector y cuya desincorporación se haya estimado conveniente (Artículo 32 de la LEFEP y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; Cuadernos de Renovación Nacional IV, 1988).

El proceso de desincorporación ha tenido tres etapas: 1983-1985, 1985-1987 y 1987-1988. Durante estas tres etapas se sujetaron a liquidación entidades ubicadas en las áreas azucarera, minera, construcción, servicios financieros y de esparcimiento; otras, en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales; algunas más en el servicio de transporte, y finalmente, otras en áreas de servicios inmobiliarios. Respecto a las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó las áreas de actividades culturales, de desarrollo turístico, de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales.

II.8.3 La restructuración de la industria paraestatal

La estructura de la industria paraestatal cambió significativamente entre 1970-1984. La industria manufacturera propiedad del Estado aumentó su participación en el total del valor de la producción estatal hasta el año de 1975, llegando a significar dos tercios de ese valor. En adelante, las actividades primarias vinculadas a la extracción de

petróleo y gas natural incrementaron rápidamente su presencia, llegando a alcanzar alrededor del 50% del valor de la producción estatal en 1983-1984. Al mismo tiempo, la industria eléctrica perdió importancia relativa frente a la petrolización creciente de las actividades productivas del Estado.

En 1982, el Estado participaba en la industria con más de 400 empresas, mientras que en 1985 había disminuido a menos de 300. En 1988 se había alcanzado la meta de fin de gobierno de 173. Las características básicas de participación eran: *a*) un amplio predominio en insumos de uso generalizado, *b*) más del 80% se encontraba concentrada en sólo siete actividades (petróleo, química básica, fertilizantes, siderurgia, azúcar, envasado de pescado y mariscos y vehículos automotores), y *c*) por tipo de bien, los de consumo duradero fueron los únicos que aumentaron su participación en la producción estatal (Casar y Peres, 1988).

La industria paraestatal fue la que sufrió el mayor número de desincorporaciones: hasta 1987 alrededor del 40% del total del universo que comprendía en 1982, es decir, 153 de las 412 empresas registradas en 1982.

Estas desincorporaciones han significado reducciones importantes de la participación estatal por ramas: en la industria manufacturera fue de 31.5% y en la minería (excluyendo petróleo y gas) de 29.9% (Gasca, 1989).

CUADRO 1. *Proceso de desincorporación de entidades paraestatales al 30 de junio de 1988*

| <i>Tipo de procesos</i> | <i>Procesos autorizados</i> | <i>Procesos concluidos</i> | <i>Procesos pendientes</i> |
|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Liquidación | 258 | 138 | 120 |
| Extinción | 135 | 102 | 33 |
| Fusión | 78 | 63 | 15 |
| Transferencia | 28 | 23 | 5 |
| Venta | 218 | 116 | 102 |
| Subtotal | 717 | 442 | 275 |
| Por disposición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales | 48 | 48 | — |
| Total | 765 | 490 | 275 |

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

CUADRO 2. *Transferencias en venta*

| | | |
|--|----|-----|
| Al sector privado | 90 | 85% |
| Al sector social | 16 | 15% |
| Origen de los inversionistas en las compras del sector privado | | |
| Inversión nacional | 81 | 90% |
| Inversión extranjera | 9 | 10% |

FUENTE: SHCP, *Informe de avance*, 4 de enero, 1988.

CUADRO 3. *Monto actualizado del valor de las ventas*

| | <i>Valor nominal pesos</i> | <i>Valor histórico dólares</i> | <i>Valor actualizado pesos</i> |
|--|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| SHCP | 491 263.9 | 336 172.0 | 739 578.9 |
| FONATUR | 25 331.0 | 54 184.0 | 119 204.8 |
| SEMIP | 5 122.2 | 32 152.8 | 70 736.1 |
| | 521 717.1 | 422 508.8 | 929 519.8 |
| Generación neta de recursos | | | |
| | | | <i>Millones</i> |
| Valor de las ventas | | | 929 519.4 |
| Pasivos | | | 61 839.9 |
| Valor neto (pesos) | | | 867 679.9 |
| Valor neto (dólares: \$ 2 200 × dólar) | | | 394 400.0 |

FUENTE: SHCP, *Informe de avance*, 4 de enero, 1988.

CUADRO 4. *Desincorporación de entidades paraestatales*
(diciembre de 1982 a junio de 1988)

| | | |
|---|-----|-------|
| Universo inicial (dic. 82) | | 1 155 |
| Entidades creadas | | 59 |
| Universo paraestatal | | 1 214 |
| Entidades sujetas a proceso de desincorporación | 717 | |
| Desincorporadas por acatar lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales | 48 | 765 |
| Universo actual | | 449 |

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

II.8.4. Una apreciación global de los resultados de la restructuración

A la luz de sus resultados más globales, la restructuración del sector paraestatal tuvo mayores logros en materia financiera que en alcanzar un auténtico cambio estructural según la propia definición gubernamental. Los propósitos de racionalización del Estado a través del programa de desincorporación fue poco transparente, y más bien, toda vez que se tomaban decisiones, éstas eran justificadas con un programa administrativo a *posteriori*, que no necesariamente correspondía con el PND y/o el PRONAFICE. Así, la realización o conclusión de proyectos que correspondían a las prioridades definidas en el propio sistema de planeación nacional, fueron sacrificadas o pospuestas indefinidamente, aduciendo las restricciones financieras o el cumplimiento de las metas de saneamiento de las finanzas públicas. Este fue el caso de proyectos en materia de bienes de capital, petroquímica, equipo de transporte y obras de infraestructura básica en comunicaciones, transportes, electricidad y obras rurales.

En una primera aproximación, el proceso de privatización parece haber avanzado de modo muy limitado. En particular, si se atiende a los indicadores macroeconómicos y se excluye el petróleo, poco parece haberse hecho. El peso de la desincorporación de todo tipo de entidades, concluido y por concluir, representa 2.9% del PIB; si se excluyen

empresas financieras, el efecto es de 3.2%, y sin PEMEX, de 14.6%. A la luz de estos datos, habría más bien que admitir que es poco lo que puede hacerse, salvo que se buscara una auténtica reversión desde el punto de vista constitucional.

Si se atiende a los indicadores principales de la participación estatal en el PIB, la formación bruta de capital fijo y el empleo, los resultados son los siguientes. Entre 1975 y 1985 su participación en el PIB tuvo dos fases: la primera, de 1975 a 1983, en que su contribución aumentó de 14.6% a 25.6% (todo el sector público) y la rama más dinámica fue el petróleo; si se excluyera éste, la expansión fue más bien moderada, pues su participación sólo aumentó en aproximadamente 1%. En la segunda fase se muestra una retracción a partir de 1984, disminuyendo la aportación total del sector público a 20.4% en 1986.

En lo referente a la formación bruta de capital fijo, las fluctuaciones fueron significativas. En efecto, el sector público contribuyó con el 41.9% en 1975 y el 46.7% en 1982, y a partir de ese año y hasta 1986 dicha participación disminuyó hasta 33.5 por ciento.

El personal ocupado por el sector público mantuvo su participación relativa en el periodo, y sólo a partir de 1986 mostró una ligera disminución. El sector público dio empleo al 14% del personal ocupado en la economía nacional en 1975 y a 21.4% en 1985, para reducirse a 20.4% en 1986; en el sector paraestatal el comportamiento de este indicador fue el siguiente: 3.4% en 1975, 5.2% en 1984 y 4.2% en 1986 (véase cuadro 5).

II.9 *Algunos lineamientos para la reforma del sector público*

El discurso que concebía al Estado como el principal agente del cambio económico, social y político no encuentra ya una correspondencia simple y/o unívoca con las nuevas tendencias internacionales y la realidad nacional; sin embargo, es cierto que mantiene su plena vigencia un conjunto de regulaciones e intervenciones estatales indispensables para la marcha del conjunto del sistema. También es cierto que grupos de poder y opinión mantienen, y seguramente mantendrán, una política para conservar los mecanismos e instituciones estatales tradicionales que legítimamente han encontrado un lugar en la historia.

Pero también ha ganado consenso —en otros grupos de la sociedad estatistas o liberales— la idea de que el Estado se anquilozó y acumuló

ineficiencias bajo el asedio de las corporaciones más o menos beneficiadas por las instituciones estatales. La fórmula: a más Estado, más progreso y equidad, que había revelado fuerza y convocatoria, ha perdido, en el seno de la sociedad y ante el reclamo ciudadano, capacidad movilizadora y ya no tiene el mismo grado de credibilidad. El discurso basado en esa fórmula no ha resistido el embate neoliberal, ideológico y propositivo; el neoliberalismo, en cambio, ha tenido la capacidad suficiente para presentar su cara exitosa en el logro de una reforma frente a las necesidades de la ciudadanía y del equilibrio macroeconómico, y al mismo tiempo, para ocultar la de la reconcentración del poder y la ampliación de la desigualdad social.

El pensamiento estatista de la izquierda no ha sido, por su parte, capaz de renovar esquemas y propuestas concluidas en los sesenta. Una política tradicional y defensiva que recurra a medidas generales proteccionistas y subsidiadoras *per se* no será capaz de replantear los términos de un nuevo ciclo de crecimiento y sus nuevos pactos sociales. Por el contrario, para superarla se requiere impulsar la innovación, la flexibilidad y la adaptación económicas y sociales a las nuevas circunstancias más competitivas.

Estas últimas cuestiones implican cambios micro y macrosocioeconómicos muy complejos. Especialmente, un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado que permita acceder a un nuevo estilo de gestión estatal y de economía mixta más cooperativo y, en este sentido, coparticipativo. Estos cambios no son indoloros, pues no es fácil alcanzar la necesaria redistribución del poder político y de los recursos económicos de unas áreas o agentes a otros más prioritarios y más productivos. Es también una tarea difícil conseguir una descentralización de la toma de decisiones que reconozca en su plenitud el pluralismo y la competencia política y económica entre los grupos.

En los años noventa es muy probable que se mantengan, primero, la tendencia política a fortalecer la alianza entre el sector público y privado, y segundo, la necesidad de encontrar un nuevo marco de definición a la economía mixta mexicana, en el cual se vayan diluyendo los que han sido los puntos más conflictivos para acceder a un "nuevo acuerdo" con los empresarios mexicanos. Convertir a la política de intervención estatal más selectiva en uno de los mecanismos importantes de reestructuración de la gestión estatal, parecería ser lo más conveniente para el Estado mexicano, sin embargo, ello no evitará las confrontaciones dentro de la burocracia estatal, entre ésta y las bases

sociales del corporativismo, y, por supuesto, los criterios de selección particulares no necesariamente coincidirán con los del sector privado.

Un ejemplo relevante de lo anterior ha sido el proceso de privatización, que si bien ha presentado dificultades en su conducción e instrumentación en las primeras etapas, en el momento en que se profundice y comprenda empresas definidas oficialmente como prioritarias, o incluso estratégicas (petroquímica básica), y el Estado se convierta en participante minoritario —en distintas modalidades que pueden ir desde el abandono total hasta mecanismos administrativos que permitan por esa vía solamente reducir su participación—, los conflictos entre los sectores público y privado serán más complejos y difíciles de resolver.

Otro punto de confrontación, aun en el marco de intervención selectiva, se localizará alrededor del papel que deberá jugar la empresa pública (EP) en la política industrial. Para unos grupos, la EP debe reducirse a unas cuantas entidades que participen, sobre todo, por el lado de la demanda; para otros grupos, en cambio, la EP no debe limitarse a ese papel, sino por el contrario debe participar en la oferta con el propósito de impulsar la integración productiva y construir núcleos industriales estatales con capacidad para impulsar el crecimiento.

En ese contexto, y desde una perspectiva amplia, las tareas de la sociedad y el Estado son simultáneamente políticas y económicas, y suponen de entrada un fortalecimiento de ambas que se aleje de las salidas polares que en realidad obstruirían las potencialidades de la sociedad mexicana para construir un marco fluido de reformas.

Algunas de las grandes veredas para transitar hacia una sociedad más democrática y una economía más igualitaria en un contexto internacional más competitivo y desafiante son:

Equilibrio. La preponderancia del ejecutivo, y en particular del presidencialismo, debe ser balanceado, asignando una mayor capacidad de decisión al poder legislativo que limite las hoy excesivas atribuciones en materia económica que obstruyen el funcionamiento más democrático de la administración pública moderna. En toda reforma estatal, el problema de cómo resolver el típico dilema entre participación y eficiencia en la toma de decisiones es ciertamente importante. Sin embargo, es perfectamente plausible combinar un sistema presidencialista con una mayor presencia de las cámaras y, en general, un fortalecimiento del sistema de partidos.

Marco jurídico. La normatividad y las reglamentaciones en distintos ámbitos de la vida social deben ser simplificadas y cada vez más transparentes, no únicamente como requisito de modernización, sino además como medio para garantizar seguridad jurídica y continuidad institucional a fin de evitar prácticas corruptas o clientelares.

En México resulta clave considerar el peso específico del patrimonialismo y del prebendalismo. Éstos se perpetuarán y amplificarán en la medida en que la sociedad sea incapaz de delimitar lo público de lo privado y de establecer el entramado institucional y la elaboración de las reglas a partir de las cuales crear y fortalecer la dimensión cívica y republicana, sin la cual difícilmente se transita hacia la democracia. En ausencia de una administración pública moderna, se contará con definiciones laxas de lo público, y en esas condiciones los grupos privilegiados de todo tipo serán crecientemente proclives a “privatizar” el espacio público del Estado.

En ese contexto es posible plantear una política que combine una estrategia de desarrollo de la sociedad con la inevitabilidad del desarrollo del Estado; no sería utópico llegar a convencer a la sociedad de que el desarrollo del Estado es compatible con la libertad individual.

Concertación. El fortalecimiento de la economía mixta no se identifica con el crecimiento del sector público, ni con la interferencia del Estado con las iniciativas legítimas de la sociedad civil. Significa que el Estado debe garantizar una mayor participación democrática en los diferentes aspectos de la vida social y preservar el mandato constitucional de la rectoría estatal sobre el desarrollo, a través del control institucional de los poderes. No habrá restructuración que por sí sola resuelva los acertijos provenientes de los deseos de modernización y que pueda enfrentar los desafíos de la apertura y la competitividad externa. Tampoco puede aspirarse a que sea a través de ella como se logre un gobierno más sujeto a control y menos proclive al patrimonialismo o al abuso de la discrecionalidad. Lo que se requiere es una nueva institucionalidad en materia de concertación intersectorial, un corporativismo “societal” más que estatal y cupular como el que ahora se tiene, así como una normatividad general que abra las puertas a un sistema de gobierno dispuesto —en realidad impuesto de ello como necesidad política básica— a dar cuentas claras y oportunas de sus actos. Esto permitiría empezar a constituir un “contexto de exigencias” políticas, institucionales y sociales, democráticas y corporativas, dentro del cual pudiera procesarse la posibilidad de combinar eficiencia

económica con equidad social e independencia nacional. La reforma del Estado, incluida la privatización de empresas y actividades, tendría en esta perspectiva, y sólo en ella, un lugar legítimo en la agenda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Murray, R. (1989), "El mercado, la propiedad y el control", en *Investigación Económica* núm. 189, abril-junio.
- Skocpol, Theda (1985), *Bringing the state back* in Cambridge University Press.
- Nove, Alec (1983), *The economics of feasible socialism*, Londres, George Allen and Unwin.
- Paci Massimo (1987), *Long waves in the development of welfare systems*, Cambridge University Press.
- Guerra, A. et. al. (1987), *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Madrid, Sistema.
- Lindblom, Charles (1977), *Politics and Markets*, New York, Basic Book.
- Polany, Karl (1985), *The Great Transformation*, Nueva York, Basic Books.
- Barr, Nicholas (1987), *The economics of the welfare state*, London, Weinfeld and Nicolson.
- Hemming, R. y A. Mansoor (1987), *Privatization and public enterprises*, IMF Working Paper, february.
- Banco Mundial (1988), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1988*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Pire, Madsen (1985), *Desmantling the State*. The national council for policy analyses, USA.
- Mansoor, Ali M. (1987), *The budgetary impact of privatization*, IMF Working Paper.
- Martin, A. (1988), "Evaluación de la privatización", en *América Latina* (mimeo), México, INAP-IELPES.
- Ram, Rati (1986), "Government size and economic growth: a new framework and some evidence", in *The American Economic Review*, vol. 76, n. 1, march.
- Epstein y G. Schor (1988), *Macropolicy in the rise and fall of the golden age*, Wider, Working papers, núm. 38, february.
- Shirley, Mary (1988), *The experience with privatization: finance and development*, september.
- Cuadernos de Renovación Nacional IV (1988), *Reestructuración del sector paraestatal*, México, FCE.
- Cuadernos de Renovación Nacional VI (1988), *Reestructuración de las finanzas públicas*, México, FCE.

- Hernández y Puente, F. (1990), *Estructuras y políticas fiscales comparadas en América Latina*, mimeo, FE-UNAM.
- Tamayo, Jorge (1988), *Las entidades paraestatales en México*, México, FCE.
- Anglade, C. y Fortin (1987), "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina", *Revista de la CEPAL* núm. 31, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Ayala, José (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana*, México, FCE.
- Aylen, Jonathan (1987), "Privatization in developing countries", *Lloyds Bank review* 163, Londres, enero.
- Bazdrech, Carlos y Víctor Urquidí (1990), *Privatización: alcances e implicaciones*, Documentos de trabajo, México, CIDE.
- Berg E. y M. Shirley M. (1987), *Divestiture in developing countries*, Documento para discusión del Banco Mundial 11, Washington D. C.
- Bishop, Mathew, y John Kay (1988), *Does privatization works?*, Centre for Business Strategy. Report Series, London Business School.
- Brodkin, E. Z. y D. Young (1989), "Making sense of privatization", *Privatization and welfare state*, Princeton University Press.
- Casar A. y Peres W. (1988), *El Estado empresario en México*, México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL/PND (1989), *América Latina*, Serie Política Fiscal, Santiago de Chile, ONU.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cordera Campos, R. (1989), "La estrategia y la esperanza", *El Economista Mexicano*, México.
- Durupt, M. (1988), *Les privatisations en France* La documentation Française, ND núm. 4857, París.
- Kamermam B., Sheila, y A. Kahn (1989), *Privatization and the welfare state*, Princeton University Press.
- Marcel, Mario (1990), "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988", Carlos Bazdrech, *op. cit.*
- Marquand, D. (1988), *The unprincipled society. New demand and old Politics*, Jonathan Cape.
- Programa 2000 (1988), PSOE, *Evolución y crisis de la ideología de izquierda*, Madrid, Pablo Iglesias.
- Reynolds, Lloyd (1986), *Economic growth in the third world: an introduction*, Yale University Press, London.
- Shonfield A. (1989), *Naturaleza y alcances de la economía mixta*, México, FCE.
- Short, Peter (1983), *The role of the public enterprises*, IMF, may.
- Starr, Paul (1989), "The meaning of privatization", *Privatization and the welfare state*, Princeton University Press.

- Varios autores (1986), *Crisis y regulación estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Vickers, J. & Yarrow, G. (1988), *Privatization: G. B.*, MITT, Press.
- Wohlers de Almeida, Marcio (1989), "Uma reavaliacao das privatizacoes", en *Análise Economica* núm. 12, novembro.