

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN

Francisco Suárez Farías*

De muy diversas formas y a lo largo de muchos años, los gobiernos han asumido un creciente número de actividades que —desde la perspectiva clásica de la acción gubernamental— no corresponden en estricto sentido a las labores asignadas a éstos por los doctrinarios del Estado contemporáneo.

Independientemente de las características políticas que califican a los sistemas de gobierno actuales, la acción estatal ha jugado —particularmente desde la década de los treinta— una función central en la conducción de la economía. Esta función de intervención del Estado ha sido cuantitativa y cualitativamente distinta en los países de alto desarrollo capitalista, en los socialistas y en el Tercer Mundo.¹

*Profesor del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

¹Sobre la intervención y regulación gubernamentales de la actividad económica en países de la América Latina véase: Cardoso, Fernando Henrique: "Capitalist development and the state: bases and alternatives" en E.V.K. Fitzgerald *et. al.*, *The state and economic development in Latin America*, Occasional Paper Núm. 1, Center of Latin American Studies, University of Cambridge, Cambridge University Publishing House, 1977 p. 15; y Evans, Peter (*et. al.*) *State versus markets in the World System*, Newbury Park, California, SAGE Publications, 1985.

En fechas recientes, esta tendencia a la creciente participación gubernamental en las actividades económicas y empresariales —particularmente en la forma de una amplia regulación jurídica de las operaciones económicas privadas, la creación y expansión de empresas públicas de muy diverso giro y, finalmente, la ola de nacionalizaciones ocurrida en los cincuenta años anteriores a la década de los ochenta—, parece entrar en un ciclo de reversión a nivel mundial, en razón de las políticas de privatización y desregulación en áreas consideradas, hasta hace poco tiempo, como estratégicas del Estado.² Así, para el análisis de las políticas de privatización y desregulación este ensayo se dividió en las siguientes cuatro secciones: Primero, privatización y desregulación *versus* nacionalización e intervención estatal. En segundo término, se analiza la privatización y desregulación con base en sus conceptos, estilos y objetivos, para continuar con la privatización y desregulación en América Latina y, finalmente, los límites y perspectivas de la privatización y desregulación en nuestro subcontinente.

El presente ensayo se escribe en reconocimiento a la labor de investigación y difusión de las políticas públicas en México que realiza un grupo de entusiastas colegas de la UAM-Xochimilco integrado por Manuel Canto Chac, Luis F. Aguilar Villanueva, Giovanna Valenti, Fernando Bazúa y Rodolfo Vergara. Agradezco los comentarios al presente texto de Pedro Moreno y Edgar Nolasco, ambos del CIDE. A todos ellos, y a los demás estudiosos de estos temas, dedico el presente artículo.

Privatización y desregulación *VERSUS* nacionalización e intervención estatal

En los últimos cincuenta años ha ido en constante aumento la actividad de los gobiernos en la conducción directa o indirecta de los asuntos económicos. Se han implementado complejas técnicas y políticas de planeación y administración macroeconómicas, al mismo tiempo que han crecido los presupuestos de gasto e inversión públicos, tanto en términos absolutos como en relación y proporción a la actividad económica del sector privado.³ Este crecimiento presupuestal se ha basado, principalmente, en el acelerado incremento en programas de seguridad social, gasto militar y en las llamadas actividades y servicios de infraestructura de gobierno. En muchos países, particularmente en los subdesarrollados, la ampliación de la presencia gubernamental en la economía se ha dado bajo la forma de un Estado interventor.⁴ Dicho Estado interventor se ha conceptualizado como el centro del crecimiento económico que tanto conduce directamente la operación de las empresas nacionalizadas y públicas,

²"Privatization moves in third world grows" en *Journal of Commerce* marzo 6 de 1986; Young, Peter: "Privatization around the world" en Hanke, Steve H., ed, *Prospects for privatization, Proceeding of the academy of political science*, New York, vol. 36, 1987, No. 3 pp. 190-206; Suárez Farías, Francisco: *Derecho y Políticas Públicas*, Depto. de Política y Cultura, UAM-Xochimilco; 1988, y Campa, Riccardo: *A épocas das incertezas e as transformações do Estado Contemporâneo*, Instituto Cultural Italo-Brasileiro, Sao Paulo, 1988, pp. 11-36.

³Hanks, Steve H. "Privatization versus nationalization" en Steve H. Harke, *op. cit.* pp. 1-3. Sobre el concepto y práctica de la regulación gubernamental véase: Ripley, Randall B. y Grace A. Franklin: *Policy implementation and bureaucracy* The Dorsey Press, Chicago, 1986, (especialmente el capítulo 5 y las páginas 116 y 132 y para las políticas de desregulación las páginas 132 a 143); García-Pelayo, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo* Alianza Universidad, Madrid, 1987, No. 196) y Holzer, Marc y Stuart Nagel *Productivity and public policy* Beverly Hill, SAGE Publications, 1984.

⁴Altwater, Elmar: "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal" en *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Varios autores, Editorial Siglo XXI, México, 1982, pp. 88-113, Baena, Mariano *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, pp. 47-57, 61-74, 77 a 145; Mathis, G. y Pierre Salama: *El Estado sobredesarrollado*, Ediciones ERA, México 1986, pp. 47-74 y 75-90; Cuadra, Héctor "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917" en *Estudios de Derecho Económico*, vol. II, UNAM, 1977 pp. 11-147.

cuanto regula jurídicamente la participación de las firmas privadas, nacionales o extranjeras, en la actividad económica. Este modelo jurídico-económico se conoce también como "capitalismo de Estado".⁵

La bibliografía académica y las posiciones ideológicas, políticas y jurídicas a favor de la regulación e intervención gubernamental en ciclos económicos han estado dominadas por corrientes como la keynesiana y la marxista, que siempre han asignado al gobierno una función ejecutiva e interventora en el proceso de creación y concentración de la actividad económica. De esta manera, según declara Steve H. Hanke, economista miembro del Council of Economic Advisers del presidente Ronald Reagan, los conceptos de "nacionalización" e "intervención gubernamental" se encuentran ampliamente analizados en las fuentes bibliográficas sobre la acción gubernamental, no así los de "privatización" y "desregulación", que hasta la década de los 80 ingresan a la agenda de las políticas públicas del Tercer Mundo a raíz del cuestionamiento Mundial sobre el costo del gasto público, la naturaleza de la propiedad y la racionalidad de la intervención y regulación gubernamental.⁶ Conceptos y prácticas que giran en torno a términos como "eficiencia", "optimización de los recursos", "racionalidad", "productividad", "costo-beneficio", etc., dominan actualmente los principales objetivos de la gestión estatal-gubernamental y privada.

Sin embargo, las políticas de privatización y desregulación se inscriben, económica y políticamente, en un discurso más amplio: el discurso del neo-liberalismo. El neo-liberalismo busca dismantelar la intervención gubernamental en tanto estrategia central de las políticas económicas.⁷ Para tal efecto se ha trazado una drástica táctica de retirada de los gobiernos de los escenarios públicos. El grueso del peso de la actividad económica, declara esta posición, ha de recaer en la empresa privada, la que debe funcionar en un mercado libre de cualquier ingerencia estatal. Esto, como garantía mínima de un sistema de libertad económica y condición necesaria para la libertad política.

La forma más viable para coordinar las actividades económicas en la actual sociedad de masas es la cooperación y concertación voluntaria de los individuos, la cual se opone a una dirección gubernamental coordinada centralmente, con el subsecuente riesgo del totalitarismo. La ventaja política y económica, nos dicen los defensores de esta posición neo-liberal, es que permite amplia diversidad en la selección. Esta selección no sólo es económica sino que tiene repercusión política. Toda persona puede optar por el tipo de automóvil que desea adquirir, no tiene que ajustarse al tipo o modelo que más le agrada a la mayoría, ni someterse a ella, cuando esta persona pertenece a una minoría. Así, la libertad económica trae aparejada una libertad política de selección, pues ningún hombre o institución ejerce o impone la fuerza de selección sobre el resto de la sociedad. Al perder la autoridad burocrática su poder de control y gestión sobre la actividad económica o política, el mercado se reduce y tiende a eliminar esta fuente de poder coercitivo y de regulación jurídica. De este modo la fuerza social de la actividad económica funciona como barrera de contención del poder del gobierno y no como reproductor del mismo.

Con respecto a la intervención del Estado en la economía, el axioma central del neo-liberalismo declara que la esfera de acción gubernamental debe ser limitada. La función del

⁵Hanke, Steve H., *op. cit.* pág. 1.

⁶Butler, Start: "Changing The political dynamics of government" en Hanke, Steve H. *op. cit.* pp. 4-13; Madrazo, Jorge: "La rectoría del Estado, economía mixta y el régimen de propiedad" en *La Constitución Mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, UNAM-Editorial Porrúa, México, pp. 239-247; Huddleston, Jack y Prem Pangotra "Symposium on community impacts of deregulation: banking and telecommunications" en *Policy Studies Journal*, vol. 16, Autumn, 1987, pp. 89-91.

⁷Lapage, Henri: *Mañana, el capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, p. 25; Friedman, Milton y Rose: *Libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico* 1980, Grijalbo, Barcelona, Friedman, Milton: *Capitalismo y Libertad*, Ediciones RIALP, Madrid 1966, Brañes Ballesteros, Raúl: "Chile, la nueva constitución económica. Los modelos constitucionales neo-liberales" en *Comercio Exterior*, México, enero de 1982, vol. 32, No. 1; y Suárez Farías, Francisco: *La Teoría keynesiana frente a sus críticos y a los clásicos*, Maestría en Derecho Económico, UAM-Xochimilco, 1987, Ensayo sin publicar.

gobierno debe restringirse a proteger la libertad de los sujetos sociales e individuales, hacer cumplir los contratos privados y fomentar los mercados competitivos. En virtud de la cooperación voluntaria y de la función social de la empresa particular, tanto en la actividad económica como en cualquier otra, se puede afirmar que el sector privado será un portavoz calificado de la sociedad, la cual ejercerá un estricto control de supervisión sobre los poderes políticos gubernamentales. De esta manera, tanto para la estabilidad económica como para el crecimiento y la eficiente gestión social se requiere de una fuerte reducción de la intervención estatal y no su ampliación. Esto lleva a un segundo axioma del neo-liberalismo: el poder del Estado debe estar disperso en la sociedad y no concentrado ni centralizado en el gobierno y sus órganos. La función del gobierno se debe limitar a hacer lo que el mercado no puede realizar por sí solo: determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego social y económico. La asignación de estas funciones al gobierno proviene del hecho de que la libertad absoluta (social e individual) es imposible, so pena de interferir y afectar los derechos de otros individuos.

La modalidad que adopta la gestión estatal frente a los enunciados neo-liberales, —al igual que frente a los dictados de los nuevos derechos de propiedad, la ruptura entre los espacios público y privado y la orientación tecnocrática de los servidores públicos de alto nivel—, extiende el enfoque económico de mercado al terreno de las opciones no-mercantiles, como las políticas gubernamentales. La extrapolación de modelos de microeconomía al escenario público, el estudio comparado de la competencia en sistemas de selección por voto, la evaluación de la lógica y sociología del comportamiento de masas y la filosofía de la racionalidad pública han integrado un modelo de gestión estatal que lleva al campo de las elecciones colectivas (*public choice*) lo que han realizado la producción, el intercambio y la competencia de bienes o servicios a nivel de la microeconomía propugnando por el libre funcionamiento de los mercados políticos competitivos.⁸ La solución a la cuestión de la elección de mercado que realiza el gobierno, según el discurso neo-liberal, es siempre la menos eficaz y racional de todas, por lo que la privatización de los dominios públicos y la desregulación jurídica y administrativa de la economía se convierten en los ejes centrales de esta nueva estrategia de organización y retracción estatales.



⁸Lapage, Henri; *op. cit.*; Bailey, Robert W. "Uses and nisuses of privatization" en Steve H. Henko *op. cit.* pp. 141-143. Para el concepto de "Choice-making individual" véase: Coleman, Frank H.: *Politics, policy and the constitution* New York, St. Martin's Press 1982, pp. 134-140.

Privatización y desregulación: conceptos, estilos y objetivos

Los conceptos sobre las políticas de privatización y desregulación, más que responder a un discurso académico de ordenación conceptual, son resultado de los diferentes estilos con que los han practicado los gobiernos contemporáneos. Los conceptos y estrategias de implementación de estas políticas varían en términos de sus justificaciones y orientación. El tradicional programa intervencionista de nacionalizar industrias estratégicas, aplicar subsidios privilegiados a ciertos bienes o servicios o crear un régimen jurídico de excepción para determinado rubro económico no han transformado ni acrecentado, dicen los neo-liberales, el esquema de beneficio social y de productividad del gobierno. Aún más, la inflexibilidad de las políticas económicas del Estado es una grave limitación al ejercicio constitucional de la libertad de elección, tanto política como económica. De esta razón se deriva que la privatización y desregulación no se deben conceptualizar como instrumentos exclusivos de la política gubernamental, sino como una acción social de profundas consecuencias políticas, ideológicas y simbólicas para la legitimidad de la gobernabilidad.

Las modalidades de privatización y desregulación varían de acuerdo con los efectos que producen. Así, estos dos conceptos centrales, privatización y desregulación, han de ser distinguidos entre sí, para efectos de mayor claridad en la exposición.

Las principales contribuciones al concepto y práctica de la privatización se han originado en las experiencias americana y británica. Sus objetivos han sido trasladar al sector privado el dominio público de propiedades y servicios, incluyendo grandes áreas de acción gubernamental como la educación, parques públicos, infraestructura de transportes, prisiones, y otros, cuyos orígenes históricos y racionalidad privadas se localizan en el Estado clásico liberal, y no en el burocratizado, como es el caso del Estado interventor.⁹

En este contexto, la liberalización se refiere a la apertura de una actividad a las presiones de la competencia económica, pero también implica una desregulación, al excluirla de la legislación pública y/o retirarle el estatuto jurídico especial que la beneficiaba frente a otros posibles competidores. Así, el traslado de los monopolios públicos a propietarios privados es una forma clásica de privatización, pero también es un modelo incuestionable de desregulación.

Sin embargo, es posible privatizar sin desregular, al continuar la tutela del gobierno sobre la contratación del bien o servicio y excluirlo de las fuerzas competitivas del mercado. De este modo se substituye un monopolio público por uno privado con el simple hecho de trasladarse el dominio y propiedad de un agente público hacia un sujeto privado. Por otro lado es posible desregular sin privatizar al permitir una abierta y amplia competencia comercial en el sector público sin trasladar su propiedad al sector privado. Así, por ejemplo, el Estado obliga a las empresas públicas a competir en los concursos del propio gobierno, pero en igualdad de condiciones frente a los particulares. En un caso extremo es posible nacionalizar una actividad o industria y desregularla al mismo tiempo, como hizo el gobierno socialista francés al inicio de la actual década de los ochenta al nacionalizar la banca privada pero liberalizar los mercados financieros.¹⁰ Esto es, las políticas de privatización y desregulación no son tan puras y simples como aparentan a simple vista.

Existen por lo menos cuatro áreas estratégicas de acción gubernamental de privatización y desregulación, según el objetivo de las políticas.¹¹ La primer área se da en la transferen-

⁹Brittan, Samuel: "The politics and economics of privatization" en *Political Quarterly*, 55, invierno, 1985, pp. 109-127; Downs, George W, y Patrick Larkey, D.: *The Search for Government Efficiency*", Philadelphia, Temple University Press, 1986.

¹⁰Starr, Paul: "The limits of privatization" en Steve H. Hanke *op. cit.* pp. 124-137. R.H., Declud-Williams: "The comparative study of policy-making" en *Policy Studies Review*, mayo de 1987, vol. 6, Book review, pp. 790-796.

¹¹Para un análisis más amplio y detallado de estas cuatro áreas estratégicas véase: Bailey, Robert W. *op. cit.* pp. 139-141.

cia de un servicio o la operación de una agencia pública a favor de una organización privada. El ejemplo clásico es el servicio público de limpieza donde la competencia entre varios proveedores acarrea una oferta de servicio mejor y más barato. Su alternativa es la apertura a la competencia de los entes privados con el público, pero sin privatizar.

La segunda área se localiza más en la agenda de los países europeos y del tercer mundo que en la de los Estados Unidos y corresponde a la privatización y desregulación parcial o total de las empresas propiedad del gobierno. En este rubro la posibilidad de crear empresas conjuntas de capital público con capital privado (sea este nacional o extranjero) o de trasladar el dominio y propiedad de estas empresas a consorcios del propio país o transnacionales lleva explícitamente a un cuestionamiento y redefinición de la legislación vigente con orientación nacionalista y publicitaria.

Una tercer área de acción gubernamental, íntimamente vinculada con la anterior, se localiza en la liquidación total y en la venta de partes de los dominios públicos, como acciones o porcentajes de participación en determinados tipos de propiedad pública. El problema de esta política radica en el criterio y cuantía de la actividad a ser afectada, recurriéndose, en la mayoría de los casos, a avalúos extremadamente bajos.

Finalmente, se localiza la llamada "privatización contractual" en la que la responsabilidad tradicional del gobierno se mantiene intacta aunque es conducida por una empresa privada. Así, el gobierno prosigue como titular de la actividad pública al mismo tiempo que continúa protegiendo un estatus jurídico-fiscal especial a la empresa privada, en tanto contratista del gobierno, lo que garantiza un alto margen de ganancia a éste. La ventaja de tal política, nos dicen los defensores de esta posición, es que esa actividad sale de la carga de la inversión pública; los sueldos y salarios de sus empleados son fijados por la empresa privada; las relaciones laborales entre sindicato y corporación son excluidos del ámbito de la negociación pública; permite al gobierno recurrir y beneficiar a otro contratista en caso de así desearlo, y se opta por los precios más bajos del mercado para la satisfacción de dicho servicio.

Los objetivos de las políticas de privatización y desregulación varían considerablemente, dependiendo del tipo de área económica y social que afectan y principalmente de la meta política de estas acciones.¹² Sin embargo, los siguientes seis objetivos se observan con mayor frecuencia: Primeramente, al privatizarse o desregularse un dominio público, su productividad y racionalidad económicas se incrementarán. Con una propiedad privada y desregulada es posible obtener más altos rendimientos comerciales, racionales, recreativos y de optimización en general. Segundo, los costos económicos a la nación que generan los dominios estatales, mismos que anualmente exceden los ingresos del erario público, son eliminados, lo que beneficia al causante impositivo (pues no continúa financiando a una costosa burocracia parasitaria), al mismo tiempo que permite trasladar el fenómeno de la concentración económica de la arena pública a la privada, reforzando la función social de la propiedad privada. Tercero, privatizándose los dominios públicos, los consumidores de bienes y servicios en manos del gobierno serán beneficiados ya que el criterio de ganancia y selección privada buscará, por medio de la competencia, una más alta calidad y eficiencia en la satisfacción de las necesidades de los consumidores. Cuarto, la venta de dominios públicos —sean empresas, propiedades muebles o inmuebles, acciones en todo tipo de corporación, u otros—, generará una considerable masa de ingresos al erario gubernamental. Esta política actuará en beneficio de una posible reducción de impuestos a la población, además de evitar el recurrir a la deuda externa o al crédito interno para el financiamiento del gasto público. Quinto, la privatización y desregulación de estos dominios públicos coadyuvará a la descentralización y desconcentración económicas al dispersar la propiedad de los medios de producción entre una pluralidad de sujetos privados.

¹²Ripley Randall B. y Grace A. Franklin, *op. cit.* p. 120, Hanke Steve H. y Barney Dowdle: "Privatizing the public domain" en Steve H. Hanke, *op. cit.* p. 115.

De esta forma, la democracia económica se obtiene por la gestión de los agentes empresariales privados y no por la acción estatal. Los consumidores serán ampliamente beneficiados pues la genuina competencia de mercado llevará a más bajos costos, mejor y más selección en la adquisición y oferta de bienes y servicios y, finalmente, las decisiones sobre el uso y localización de los recursos sociales se hará menos política al privatizarse la propiedad de los mismos o desregularse su control. Los propietarios y los usuarios de estos bienes y servicios privatizados invertirán menos tiempo en la obtención de permisos burocráticos. De esta manera, el control, programación y ejecución de la política, sea a nivel nacional como internacional, quedará en manos de particulares. No será extraño que en un futuro no lejano los principales agentes de la política exterior sean los particulares y los grandes empresarios, más que sus gobiernos de origen, respondiendo así a las fuerzas del mercado y de las nuevas políticas públicas.¹³

Privatización y desregulación en América Latina

Las prácticas en las políticas de privatización y desregulación contemporáneas nos permiten afirmar que no existen límites ni estilos definidos de estas políticas, incluidas las del bloque socialista europeo y asiático.¹⁴ Sin embargo, la experiencia en América Latina, particularmente en Argentina, Brasil y México, parece incluir los principales estilos de aplicación. Pareciese como si las políticas de nacionalización de los regímenes de Getulio Vargas, Juan Domingo Perón y la larga tradición mexicana de intervención y regulación estatal post-revolucionaria se encuentran en un abierto período de desmantelamiento más profundo y radical que las mismas políticas populistas que las originaron.

El arribo al poder del presidente Raúl Alfonsín, del Partido Radical, significó el inicio de las políticas de privatización en abierta oposición a las políticas de nacionalización del Partido Justicialista y del peronismo, en particular. En 1987, el 35% de las empresas del Estado requería de vastas sumas de dinero para operar y, aunque no todas éstas han sido privatizadas o desreguladas hasta la fecha, la política de Alfonsín fue orientada en esa dirección. De tal suerte, se ha reformado la legislación pública argentina a efecto de facultar al Ejecutivo para privatizar total o parcialmente 748 empresas del gobierno, incluyendo corporaciones del rango de Aerolíneas Argentinas y un gran lote de empresas petroquímicas.

Dadas las dimensiones de la economía brasileña y de las pasadas políticas de nacionalización y regulación en esa nación, las acciones del gobierno de José Sarney para privatizar y desregular han sido particularmente amplias y profundas.¹⁵ Hasta 1987, el presidente Sarney había operado la exclusión de 89 empresas del sector público federal. De éstas, 20 fueron privatizadas y 27 se transfirieron legal y presupuestalmente a los gobiernos locales. Las restantes 42 están en proceso de privatización, junto con 12 empresas más que se añadieron a la lista original en 1988.

Las estrategias de privatización y desregulación de Brasil han asumido tres formas principales. Primero, han sido privatizadas las empresas creadas y operadas por el gobierno que no cumplían una función estratégica en la economía, generalmente proveedoras de servicios o partes de las grandes corporaciones. Segundo, aquellas compañías que pertenecieron a la iniciativa privada y que por problemas financieros fueron intervenidas por el gobierno, han sido transferidas a los gobiernos municipales y estatales, vendidas o liquidadas íntegramente. Finalmente, las grandes corporaciones del gobierno, como Petróleo Brasileiro, S.A., Cen-

¹³Starr, Paul, *op. cit.* p. 135.

¹⁴Peter Young, *op. cit.* pp. 190-206.

¹⁵*Ibidem.* pp. 197-198. Sobre el caso de Brasil véase el excelente estudio de Clavo Setubal: *Acao politica e discurso liberal*, Editorial Nova Fronteira, Río de Janeiro, 1986, especialmente el capítulo IV y las páginas 151 a 165.



trais Electricas Brasileiras, S.A., entre muchas más, han aceptado inversiones masivas de capital extranjero para coadyuvar al financiamiento de su operación, rendimiento y expansión.

La administración presidencial de Miguel de la Madrid logró avances significativos en la privatización y desregulación de empresas propiedad del gobierno mexicano; este proceso se aceleró en los meses anteriores a la conclusión de su presidencia en diciembre de 1988. Entre 1988 y 1989, el gobierno de México implementó una política multifacética de privatización y desregulación, deshaciéndose de 756 empresas que estaban bajo el control gubernamental, de éstas, 232 fueron ventas, 272 liquidaciones (como en el caso de la Fundidora Monterrey, en 1986), 140 extinciones, 82 fusiones y 30 transferencias a gobiernos de los Estados. Las 48 restantes quedaron desreguladas públicamente al aplicarse las disposiciones legales en vigor, según registró la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.¹⁶

¹⁶Véase: *Diagnóstico Financiero*, Operadora de Bolsa, México, 31 de octubre de 1989 y los datos publicados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con los objetivos y metas de estas políticas. Para un detallado estudio y análisis de las políticas públicas en México, aplicado al caso de PEMEX, véase a Teichman Judith A.: *Policymaking in Mexico. From boom to crisis*, Allen & Unwin, Londres 1988, especialmente páginas 1 a 20.

Los casos más importantes incluyen la venta de Aeroméxico en 1988 por 770 mil millones de pesos, la venta de 13 ingenios azucareros, la venta fallida de Minera Cananea, también en 1988 y su subsecuente quiebra en agosto de 1989, y la venta de la Cadena Nacional Hotelera en octubre de 1985 a inversionistas privados mexicanos y a dos bancos, como socios minoritarios, por la cantidad de 84 millones de dólares. Otras empresas a ser vendidas han incluido fábricas de bicicletas, industrias textiles, supermercados, fábricas de partes automotrices y centros nocturnos, entre muchos rubros más.¹⁷ Ya con anticipación el gobierno de De la Madrid había retirado su regulación y subsidio a las ramas estratégicas de la industria automotriz y aparatos electrodomésticos.

En ningún momento, el gobierno mexicano ha planeado privatizar organismos del rango de Conasupo, Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE), todas ellas empresas con multimillonarios déficits presupuestales, grandes pérdidas en sus operaciones y un alto peso sobre la deuda externa del sector público mexicano. En marzo de 1986, el Secretario de Hacienda y Crédito Público declaró que las empresas públicas debían a la banca extranjera la cantidad de 29.2 billones de dólares, cifra sólo superada por la deuda del sector privado mexicano.¹⁸ Esta tendencia a la privatización y desregulación selectiva de los espacios públicos ha continuado bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el conjunto de empresas paraestatales en proceso de venta hasta junio de 1989 incluyó diversos ingenios azucareros como los de Calipan, Plan de San Luis, Quesería, Ponciano Arriaga, Alvaro Obregón; e industrias como Minera Lampazos, Hotel El Mirador, Motores Perkins y Frutas Cítricas y Tropicales, entre otras. Hasta junio de 1989 habían quedado en poder del gobierno 399 empresas, cuando en 1983 había participación pública mayoritaria en 1,155.

Límites y perspectivas de la privatización y desregulación

Los inspiradores de las políticas de privatización y desregulación, tanto en el medio gubernamental como en el académico, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, afirman que existe una relación inversamente proporcional entre buen gobierno y buena economía. Entre más amplia y profunda sea la ingerencia gubernamental en la economía, más pequeña y limitada será la presencia del sector privado en la misma. A mayor gasto público corresponderá menos ahorro e inversión privadas. Por lo tanto, la privatización y desregulación tienden a incrementar el ahorro, inversión, crecimiento y productividad sociales, en la visión de los neo-liberales.¹⁹

En realidad, los males o bondades que la intervención gubernamental conlleva no se dan por la intervención misma. Las consecuencias de la acción gubernamental en la economía y en la sociedad, en general, dependen esencialmente de la específica economía subdesarrollada y del impacto político de la intervención. El discurso que sostiene que las reducciones del gasto público conllevan un beneficio social —por muy justificadas que estas reducciones puedan parecer ante las presiones de un deficitario financiamiento presupuestal— desconoce la contribución del gasto público a las políticas de estabilización económica y empleo en economías en desarrollo. Aún más, lejos de la abolición de los drásticos ciclos económicos, los periodos de crisis en las sociedades subdesarrolladas han podido ser contrarrestados parcialmente por la acción gubernamental, incluida la de la empresa pública y la regulación de la actividad económica.

¹⁷Peter Young, *op. cit.*, pp. 199-200.

¹⁸*Ibidem.* p. 200.

¹⁹Starr, Paul, *op. cit.*, pp. 123-131, Zincke, Robert: "Cost-benefit analysis and administrative legitimation" en *Policy Studies Journal*, vol. 13, no. 1 Autumn, 1987; y Straussman, Jeffrey: *The limits of technocratic politics*, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey 1978, página 32-35.

Existen muy diversos aspectos relativos a la gestión gubernamental que deben ser considerados y evaluados por los políticos y administradores públicos de los países subdesarrollados antes de iniciar la privatización y desregulación de alguno de sus dominios públicos.²⁰ En todos los casos, —que se presentan con antelación, simultaneidad o posterioridad a la aplicación de estas políticas públicas— han de ser contemplados cercanamente tanto por los países de avanzado desarrollo económico, como por los gobiernos de sociedades en vías de desarrollo. Los altos costos económicos de la privatización y la desregulación, que son raramente mencionados por los gobiernos y que incluyen la liquidación de los adeudos públicos y privados, nacionales o externos de la empresa. Así, han de ser tomados en consideración el costo en conflictos laborales de tipo sindical, la pérdida de productividad y capacidad de competencia una vez desregulado el bien o servicio.

La necesidad de continuar regulando dicha actividad, sobre todo en áreas estratégicas de seguridad pública, salud comunitaria y oportunidad de los servicios, hacen retroceder las políticas de desregulación y aceptar los límites que conlleva la privatización. En el subdesarrollo deben detectarse fenómenos como la creación o reforzamiento de monopolios ocultos en la economía, que eran neutralizados o contenidos por medio de la acción de la empresa pública y de una regulación selectiva.

En sociedades subdesarrolladas la capacidad de los gobiernos para vender de sus dominios, se ve limitada por la posibilidad de encontrar clientes nacionales o extranjeros a quienes hacer una oferta económica y políticamente atractiva. Así, el problema de estimar el valor de mercado de los dominios públicos gira en torno a una, casi siempre, subvaluación de su precio económico real. Por otro lado, la traslación de criterios de racionalidad de una economía a escala en favor de una economía micro, donde la seguridad de un mercado protegido por barreras impositivas, subsidios, etcétera, pasan a incluir un principio de alta incertidumbre en las relaciones económicas reguladas y protegidas por el gobierno.

El incumplimiento de los términos del contrato es otro aspecto a ser contemplado. ¿Cómo poder garantizar la calidad y oportunidad de un servicio o bien privatizado cuando sólo existe una fuente que lo provee y ésta ya no es pública? Esto nos lleva a considerar la pérdida de oportunidades y espacios de acción pública que los gobiernos de sociedades en vías de desarrollo no ha de ejercer a futuro, incluyendo algunas actividades de posible alta ganancia. Así, los costos del fracaso de la privatización o desregulación al incurrir la empresa en quiebra, notoria falta de calidad y de oportunidad en los servicios o incumplimiento en las condiciones de la afectación, forzarán al sector público a recuperar el área privatizada o desregulada, incrementando, una vez más, la intervención del gobierno en la sociedad.

Por otro lado, las fronteras entre la acción pública y la gestión privada que delimitan la relación entre gobierno y sociedad, en el subdesarrollo, pueden ser peligrosamente confundidas o borradas en detrimento de una eficiente gestión y legitimidad de la gobernabilidad estatal.

En tal razón, para concluir, debemos advertir a los políticos y administradores públicos encargados de tomar este tipo de decisiones que no sólo están privatizando y desregulando los dominios públicos, sino también la legitimidad de la acción y presencia gubernamentales en sus sociedades.

²⁰Bailey, Robert W. *op. cit.* pp. 146-151.