

Los mitos de la privatización

ENRIQUE QUINTANA

En el curso de 1992 terminará la parte sustancial del proceso de privatización en México. El gobierno habrá recibido entonces una cantidad cercana a los 50 billones de pesos por las empresas vendidas. Más de 15 mil millones de dólares habrán sido desembolsados por los empresarios mexicanos y extranjeros, sobre todo desde 1985.

El gobierno habrá dejado de ser el propietario de mil 155 entidades y tendrá sólo cerca de 100 empresas y organismos descentralizados.

Se habrá producido un profundo cambio en la estructura empresarial del país. Figuras que hace una década eran los líderes indiscutibles de la iniciativa privada en México, estarán en franca decadencia. Otros, que hace diez años eran personajes secundarios, estarán en la cúspide, al frente de las corporaciones más grandes de América Latina.

El proceso de privatización habrá sido algo mucho más complejo que la simple venta de los activos de las empresas públicas y se habrá convertido en el pivote de un fuerte reacomodo económico y social.

Habrán cambiado profundamente las estructuras del poder empresarial; las funciones y estructura del gasto público; la relación entre sindicatos y empresas públicas; las relaciones entre el gobierno y la sociedad. No habrán sido las privatizaciones la única causa de estas transformaciones, pero sí una de sus fuerzas más importantes.

Los motivos

El debate sobre el proceso de privatización en México no ha podido despojarse de prejuicios ideológicos. Quienes las aplauden sin condiciones parten de la premisa de que, por definición, la administración privada de las empresas es mejor. Suponen nociva de principio toda intromisión del Estado en el proceso económico. Los que están en contra sin más, opinan que la venta o cierre de empresas estatales implica el abandono de la rectoría económica del Estado y la virtual violación del proyecto histórico de la revolución mexicana.

Así, los múltiples matices de una transformación social sin parangón en décadas quedan reducidos, desde una óptica, a la imagen de la modernización eficientización o a la práctica de un proyecto neoliberal que abandona las raíces más profundas del Estado mexicano, desde la otra.

Quizá parte del problema resida en la misma justificación del proceso de privatización. Funcionarios de todos los rangos se han encargado con insistencia de presentar una antinomia: el Estado propietario versus el Estado justo, encargado del bienestar social. Se implica en esta contraposición que las empresas públicas, por el hecho de serlo, tienden a estar mal administradas, a requerir subsidios que compiten por los recursos que deberían destinarse al bienestar social.

Este enfoque es contradictorio en sus implicaciones, pues si ese fuera el caso, lo conducente sería privatizar antes que nada las empresas estratégicas y prioritarias, con el objeto de que pudieran estar bien administradas. Sin embargo, no se ha hecho así. Por el contrario, se les considera no privatizables.

En el otro extremo, el planteamiento es que el Estado pierde capacidad para dirigir la economía al deshacerse de sus empresas. La generalización de este argumento pierde de vista la estructura del sector paraestatal mexicano, el cual tenía una composición compleja y diversa, resultado también de una historia llena de vericuetos.

Los más de mil organismos descentralizados y empresas públicas tenían por lo menos cuatro orígenes:

-Algunos fueron deliberadamente elegidos como sectores estratégicos que tenían que estar sujetos a control público con el objeto de asegurarse que se realizaran las inversiones y hubiera la provisión de insumos esenciales para la industrialización del país. En este caso se encuentran sectores como el petrolero y la electricidad.

-Otras entidades públicas fueron creadas a partir del rescate de empresas privadas, con el objeto de garantizar las fuentes de trabajo y/o el suministro de productos o servicios. En este caso se encuentran muchísimas entidades entre las que se han vendido.

-Otro grupo de organismos públicos, particularmente los fideicomisos, fueron creados en los setenta como parte de un afán intervencionista que trataba de resolver todos los problemas a través de la ampliación del aparato público. Muchos de estos organismos se extinguieron en los últimos años.

-Algunas empresas llegaron a manos del Estado después de conflictos con los propietarios. Se aplicó la ley de expropiación y se convirtieron en públicas empresas privadas fundamentales. En el pasado, tal fue el caso de la industria petrolera; de modo más reciente, lo fue el de la nacionalización de la banca.

La decisión de vender o extinguir empresas tiene implicaciones diferentes, de acuerdo con el motivo por el que llegan a poder del Estado.

La venta de las empresas rescatadas, después de haber fracasado en manos privadas, resulta plenamente justificable como la corrección de un error al no haber permitido que sus anteriores dueños pagaran las

consecuencias de una mala administración. En este tipo de empresas, en las que el Estado se convirtió en proveedor de subsidios que beneficiaban a capas minoritarias de la población a costa del rezago de la infraestructura, la venta parecía más que justificada.

En el caso de los más de 200 fideicomisos públicos que fueron creados para atender problemas específicos -en su mayoría durante los 70- también resulta justificable su desaparición en la medida que, o no han funcionado o desaparecieron las causas que motivaron su creación.

La discusión central respecto a las ventajas y costos de la privatización debe darse sobre todo en el caso de empresas como Teléfonos de México o de las instituciones bancarias.

La argumentación que señala que la modernización de estas empresas era demasiado costosa y que es mejor canalizar los recursos que a ella se hubieran destinado hacia obras de beneficio social, no resulta sustentable, en la medida que las propias utilidades de las empresas son la fuente básica para financiar los nuevos proyectos de inversión.

Es cierto que en el corto plazo -y por una sola vez- el Estado dispone de recursos adicionales de gran cuantía. Sin embargo, si se mira fríamente, en el mediano y largo plazos, el mantener la propiedad de estas empresas hubiera implicado la obtención de un flujo mayor de recursos que podrían haber sido transferidos de modo sistemático hacia proyectos de beneficio social.

Es claro que en la privatización de empresas del tamaño de Telmex o de los bancos, estuvieron presentes tres consideraciones:

1) La primera de ellas asume que, a pesar de que las empresas importantes se encuentren en manos privadas, es factible regular su actividad a través de los instrumentos que el propio Estado define. Por ejemplo, en el caso de Telmex, a través del título de concesión; en el caso de la banca, mediante la legislación en materia financiera y a través de las atribuciones que se conceden a organismos reguladores, como las Comisiones Bancaria, de Seguros y Fianzas, y de Valores.

La segunda es de carácter político y establece que en la coyuntura actual del mundo y en las circunstancias actuales de la sociedad mexicana, es factible reducir la presencia del Estado en la economía, con objeto de mejorar el clima en el que funcionan los negocios privados, y lograr una nueva relación con el exterior a través de la atracción de inversión y de la integración a un bloque comercial en Norteamérica.

La tercera considera que es necesario reorganizar la relación del Estado con los empresarios y con los grandes sindicatos que crecieron en torno a las paraestatales. Precisamente para reconstruir alianzas, aliados y compromisos es que la privatización de las grandes empresas se volvía algo fundamental.

Estas consideraciones son las que realmente están en el fondo de la venta de las grandes empresas al sector privado. Son también las que insistentemente hacen sospechar que las condiciones políticas podrían conducir a modificar los términos de la Constitución para privatizar lo que ahora no es privatizable, como el sector energético.

No puede descartarse de entrada que lo que ahora no es privatizable, siga así permanentemente. Los mismos argumentos que apoyaron la privatización de la banca -con un cambio constitucional-podrían utilizarse en el caso eléctrico o incluso en el caso petrolero. Todo es cuestión del momento político.

La forma y el fondo

El artículo de *Bussines Week* titulado "The Friends of Carlos Salinas" causó un fuerte impacto en México debido a que dejaba entrever la posibilidad de que hubiese privilegios en las asignaciones de las empresas públicas.

En realidad, hasta donde puede observarse, las privatizaciones adquirieron método y orden desde que se estableció la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y el Comité de Desincorporación de la banca. Las suspicacias siempre existirán; pero al menos, la parte del proceso que se hace pública resulta ordenada. Incluso, los legisladores tienen a su disposición en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, los llamados *Libros Blancos* que detallan cada una de las ventas.

Sin embargo, el problema de las formas surge más bien en el caso de las privatizaciones que se realizaron antes de diciembre de 1988.

En el sexenio pasado fueron desincorporados más de 700 organismos públicos y empresas, las ventas reportadas fueron de 160 entidades y se habían iniciado los procesos de privatización de otras 79 empresas.

El proceso privatizador previo a diciembre de 1988 no resulta transparente.

Algunas operaciones en específico resultaron muy cuestionadas. Por ejemplo, la venta de Mexicana de Cobre a su antiguo dueño, Jorge Larrea, quien la dejó en condiciones financieras precarias y la recompró a través de un complejo esquema de *swaps* fue citada como un ejemplo de cómo no se debe hacer una privatización.

Fue visible también que privatizaciones como las de la Minera Cananea y Mexicana de Aviación no prosperaron debido a la falta de orden en el proceso. Tampoco quedó una constancia documental amplia, semejante a los *Libros Blancos* que se han generado en esta gestión.

Quizás no hay ningún problema en el fondo de las privatizaciones de la administración pasada, pero la forma en que se hicieron no permite confirmar el cuidado con el que fueron realizadas.