

**PROCESO DE PRIVATIZACION
EN LA SUBREGION:
MEXICO, CENTROAMERICA Y EL CARIBE**

Alfredo Vargas

PROCESO DE PRIVATIZACION EN LA SUBREGION: MEXICO, CENTROAMERICA Y EL CARIBE

Alfredo Vargas

a) EL SUSTENTO TEORICO A LA PRIVATIZACION

En la década de los ochentas, la privatización ha sido implementada como la fusión, venta y liquidación de las empresas del sector público. Por un lado, se tiene que el fondo monetario internacional (FMI); como institución asistente de los países en desarrollo, a partir de los años sesentas, ha aplicado una serie de medidas conocidas como “paquetes de estabilización”. Lo fundamental de estos paquetes han sido políticas domésticas antinflacionarias, que comprenden la reducción en los gastos públicos y contracción del crédito bancario. La reducción de los gastos gubernamentales implica una reducción de los gastos del bienestar social y de inversiones destinadas al desarrollo y, en consecuencia, recesión económica. Se ven en la necesidad de llevar a cabo tal liquidación y venta forzada de empresas paraestatales, para poder tener acceso al apoyo financiero de esta institución. Pero es importante analizar tanto la parte teórica sobre la que se sustenta tal proceso, como las consideraciones necesarias que avalan lo contrario.

En primer lugar, la admisibilidad y la deseabilidad de privatizar, así como el tipo de empresas que vayan a ser privatizadas, serán determinadas por consideraciones similares en ambos tipos de países, desarrollados y no desarrollados. Sin embargo, las diferencias estructurales y los diferentes objetivos de las empresas del sector público en los países en vías de desarrollo, así como el carácter de algunos programas de privatización, es probable que tiendan a ser diferentes, por ejemplo, que a las del Reino Unido, o bien de cualquier otro de los países industrializados.

Relacionado con esto, han surgido organismos internacionales, tanto para proporcionar guías de política como información sobre fuentes de asistencia técnica, como es el caso de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID), que es un organismo que fue establecido en 1959, como filial del grupo del Banco Mundial. Otorga préstamos sin interés y a largo plazo (préstamos suaves) a países en desarrollo, ya que muchos de ellos no pueden pagar préstamos para su desarrollo a tasa de interés normales en los lapsos convencionales. Los fondos de la AID proceden de “cuotas” regulares de los países miembros y de préstamos otorgados por el Banco Mundial. El AID define a la privatización como “la transferencia de una función, de una actividad o de una organización desde el sector público al sector privado.”

Dicha agencia tiene una concepción de privatización diferente, ya que el término privatización no lo concibe como sinónimo de empresa privada. La privatización la considera como un aspecto único e importante del programa del sector público en el sentido de que el contenido junto a la política de reforma, al desarrollo institucional y a la utilización del sector privado¹.

Se maneja que la privatización puede asumir una gama de formas, como pueden ser el cambio de estatus de la propiedad y la transferencia de la autoridad de la toma de decisiones desde el sector público y privado, y desposesión total y parcial.

Con respecto a algunas experiencias en ciertos países, se han puesto en práctica determinadas estrategias de privatización; por cierto que éstas se aplican de acuerdo al país de que se trate, a la naturaleza de la empresa, a la ideología que se maneja, se considera también la situación sociopolítica, los motivos de internacionalidad en su implementación entre otros.

Dentro de las estrategias más utilizadas están: el desposesionamiento que viene a ser la venta o el cierre total de empresas de propiedad estatal, el cual puede ser llevado a cabo en formas diversas. Elliot Berg la llama “desposesión raptante”, en la cual se ha implementado de manera progresiva; primer, los recursos presupuestarios se suspenden, en seguida se franquea el acceso al crédito bancario central o comercial, el recorte de personal y finalmente el cierre.

Evidentemente que por las características de los países menos desarrollados, no se les recomienda esta estrategia, ya que pueden correr el riesgo de provocar descontentos sociales y políticos. Una de las formas que se recomienda es que se den en forma silenciosa, transfiriendo poco a poco las funciones y tareas a fin de que sea gradual y poco notoria.

Otra de las estrategias es el arrendamiento o contratación. Aquí se otorgan contratos, ya sea de administración o ejecución, para dar impulso a las empresas que no han tenido éxito y cuya salvación puede ser factible.

La otra estrategia es la independencia corporativa, en la cual se da un carácter corporativo y privado a una organización pública pero conservando la influencia del gobierno.

b) LA ESTRATEGIA DE LA PRIVATIZACION

Algunos autores o instituciones, han hecho clasificación de las diferentes estrategias; pero desde nuestro punto de vista se agrupan algunas de ellas. En lo que respecta a las técnicas, trataremos de enunciar aquellas más importantes: primeramente tenemos el de la venta de la totalidad, aquí hay algunos casos en que puede hacerse la venta como una unidad, esto es que se trate de una pequeña organización y puede llevarse a cabo la totalidad de la operación. Aunque puede aplicarse también en unidades que hayan sido adquiridas de oportunidad especial, como subsidiarias de grandes consorcios los cuales fueron nacionalizados.

La mayor parte de las empresas públicas no pueden ser vendidas por este método, puesto que algunas tienen la producción ya comprometida, o se tiene una trayectoria que las hace no atractivas. Como son las empresas que no se

pueden vender dado que funcionan con números rojos o son de servicios públicos, debería, entonces tratarse de racionalizar su funcionamiento o liquidarse, ya que debe evitarse el que sigan drenando los fondos y recursos del gobierno.

Una venta directa puede ser llevada a cabo con éxito financiero, si se consideran las circunstancias correctas y se aplican las políticas adecuadas. Generalmente se venden por acciones.

La venta total, pero en partes, es otra de las técnicas, es decir, que se va a llevar a cabo ventas independientes del total de la organización, ya que completa no atrae compradores. Generalmente cada parte es vendida a un solo comprador y los empleados pueden ser cambiados incluyendo al gerente.

Cuando no es apropiado vender el total de la empresa que se encuentra funcionando, o se disponen de diferentes partes de ella, es posible vender una parte de ella, que será otra de las técnicas a utilizar. Puede venderse una de las partes a los compradores y el Estado se queda con el 50% más uno, lo que le favorece en tres aspectos; el primero es que obtiene ingresos monetarios, el segundo es que reduce su tamaño y el último es que continúa como propietario.

En algunas actividades del gobierno, pueden vender completa la entidad o actividad que concentra una gran fuerza de trabajo con sindicatos poderosos, procedimiento que consiste en la venta a éstos, asegurando así la cooperación de los trabajadores y la gerencia durante la transición. Aunque algunos autores les parece no apropiado en ciertos países porque sus trabajadores no tienen conocimiento de las operaciones con acciones.

La "donación" correcta es otra de las técnicas, ya que una venta puede ser inapropiada. Las personas recibirán una acción específica, lo que implicaría que podrían venderla o disponer de ella.

Debemos tener presente que el hablar de diferentes tipos de países (norte, sur) es importante, ya que dentro de los denominados países subdesarrollados (sur) tienen su origen desde la génesis de la revolución inglesa del siglo XVIII. En donde se desarrolla la manufactura y, se incrementa la demanda de las materias primas producidas por estos países.

En estas circunstancias históricas surgió el proceso de integración de las economías mundiales, representado por el nacimiento de los primeros Estados-nación (Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos y Japón).

Después de este proceso de integración se implantó la primera división internacional del trabajo. División que significó clasificar al mundo en dos bloques: el primero sur, como principal fuente productora y exportadora de materias primas para satisfacer las necesidades del segundo (norte), organizados como poderosos centros comerciales y de transformación.

Como bien hemos podido observar, los países desarrollados han estudiado diferentes formas de poder reducir el tamaño de su sector público, se han planteado diferentes técnicas para lograrlo, las cuales han sido propuestas a los países de América Latina, en particular a la subregión que nos ocupa en este trabajo, que sin embargo como veremos más adelante, han tenido que retomar ciertas técnicas dándoles su propio trato para resolver el problema.

c) REPRIVATIZACION Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO.

América Latina en general, mantiene el predominio de producción de bienes primarios en sus exportaciones, lo cual repercute en la inestabilidad de sus precios que se refleja en ingresos del exterior igualmente inestables y poco dinámicos, en términos reales, los cuales se asocian a una estructura de exportaciones poco diversificadas.

En la presente década, se han implementado en estos países la privatización de empresas públicas, sin embargo, no con igual éxito y con diferentes consecuencias sociales en todos sus intentos.

EL CASO DE MEXICO

En México la intervención estatal se explica por la incapacidad del sector privado para impulsar y sostener el crecimiento económico. Difícilmente podemos explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado. Por lo tanto, a la empresa pública se le ha considerado la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.

Pero al sector privado le ha parecido que la intervención estatal en la economía es excesivo. Ello, aunado a que ese sector cuenta con el apoyo de los países desarrollados, que se busca la reestructuración del capitalismo, se han propuesto a eliminar lo más posible, aquellas instituciones que obstaculizan el funcionamiento de las fuerzas del mercado, acorde a sus intereses.

Aunado a lo anterior está "el endeble aparato institucional de muchos países en desarrollo, y quizás en especial en América Latina, donde la administración pública entró en quiebra, así como la fragilidad de sus sistemas democráticos"².

Con este panorama, la dirigencia empresarial se ha planteado objetivos precisos para lograr la reconversión industrial ahora modernización en el discurso: menos regulación estatal, reducción de las paraestatales, financiamiento barato y oportuno para la industria, disminución de las cargas fiscales y gastos del Estado, nuevas relaciones laborales que determinen mayor productividad de la mano de obra.

En cambio, "el gobierno ha asumido un papel claramente promotor y ha emprendido una revisión profunda del marco regulatorio de la actividad económica, a fin de suprimir los obstáculos que inhiben el desarrollo de las iniciativas y capacidades de los sectores social y privado de la economía."³ Es así que la concepción del Estado y la política, se ha propuesto descargarse de responsabilidades, claro está presionado no sólo por su situación financiera, sino sobre todo por las presiones del capital nacional y trasnacional; pero es importante resaltar que en lugar de una decisión política entre diferentes objetivos sociales, ahora se pretende dar una solución técnico-científica de carácter ortodoxo, acerca de los medios correctos para lograr fines predefinidos.

Sin embargo, tal parece que las medidas tomadas por el Estado mexicano han sido violentas, por su magnitud, en el proceso de privatización.

Así, tenemos que en México se ha procedido a privatizar un elevado número de empresas (y continúa), teniendo como fundamento el proyecto de modernización y reforma de Estado, “la reforma...demanda ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos hoy atados en empresas públicas”. Además agrega que “la reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población, a la vez que debe responder adecuadamente para la efectiva defensa de nuestra soberanía, en las condiciones de la gran transformación”⁴.

En poco más de un año, el gobierno federal vendió, fusionó y liquidó aproximadamente el 40% de las empresas públicas “no estratégicas”, al pasar desde 1,115 entidades, a finales de 1982, a 697 en 1986, según revelan indicadores estadísticos del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). La dependencia SEMIP señaló que en el ámbito de las descentralizadas del sector industrial, estratégicas, el universo abarcaba 280 entidades. De éstas, 199 se encuadraban dentro del ámbito rigurosamente estratégico para el país y a pesar de su importancia se elaboró una lista para vender, liquidar o fusionar parte de ellas.

El área de producción de bienes de capital, dentro del sector industrial paraestatal, se declaró que seguiría casi en su totalidad bajo la rectoría del Estado y sería reforzada en equipo, transporte de carga y motores.

Otras áreas que se pensaron fortalecer fueron la química, petroquímica secundaria y metalmecánica, donde el gobierno, hasta ese año (1986), tenía un peso relativamente menor.

Asimismo, se recalcó por parte de esa dependencia que se fortalecerían las áreas de bienes de capital, insumos críticos, bienes de consumo básico y las industrias llamadas de “punta tecnológica”, entre las que se cuentan, por ejemplo, industria naval y maquinaria y equipo agrícola, entre otras.

Dentro del programa de depuración del sector industrial paraestatal, se había pensado instrumentar una línea de cambio estructural orientada a modernizar la planta productora en operación y una más que consiste en la incursión de este sector en nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente, en la que se requería el apoyo estatal en términos de capacidad de inversión, incorporación de desarrollo tecnológico.

Así, tenemos que para diciembre de 1982 había 1,115 empresas y organismos públicos, número que se redujo a menos de un 40% para 1986, teniendo como expectativa reducirse aún más en fechas próximas, como se había comprometido el país en la Carta de Intenciones firmada con el FMI.

Para el mes de marzo de 1987, se desincorporaron de la SARH 22 paraestatales. Por liquidación se suprimieron las siguientes empresas: Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos.

Durante 1985, la SARH se había desprendido de 31 entidades paraestatales y 22 en 1984. A diferencia de muchas empresas extinguidas en años anteriores, las 22 suprimidas estaban funcionando y algunas tenían ganancias (53 empresas suprimidas en sólo tres años).

En este proceso de privatización se habían levantado demasiadas expectativas sobre el sector privado que no ha sido responder siempre con entereza; se olvida un punto importante, “propiedad privada no necesariamente es igual a eficiencia y que la venta de empresas no se puede traducir totalmente en un fortalecimiento de las finanzas públicas, mucho menos si el propio Estado es quien financia las compras.” Se corre el riesgo —como afirma un analista inglés— de que “se cumpla el mito de un cambio en el tipo de propiedad resolverá un problema cuyo origen radica en una estructura industrial inapropiada.

Según la estrategia del gobierno, los criterios generales que han normado el proceso de desincorporación en su conjunto, han sido:

Concertar la participación del Estado en las ramas estratégicas o de interés prioritario para el desarrollo Nacional.

Carlos Tello nos dice, en uno de sus artículos¹⁹: “no se puede con rigor argumentar que la eficacia y la productividad están necesariamente y linealmente vinculadas a la naturaleza de la propiedad, sea ésta pública, privada o social. Más bien, en México, como en cualquier otra parte, se pueden encontrar ineficiencias en cualquiera de ellas”.

Al sector privado le parece que la intervención del Estado en la economía es excesivo. Ello, aunado a que este sector cuenta con el apoyo de los países desarrollados, y buscando la reestructuración del capitalismo, se han propuesto eliminar lo más posible las instituciones políticas y sociales que impiden un funcionamiento del mercado acorde con sus intereses, buscando reducción de los gastos sociales del Estado, la privatización de las empresas públicas (como se vio en el presente inciso) y la apertura de los mercados.

En el primer capítulo se presentaron una serie de técnicas que se han dado a conocer por diferentes organismos (OCDE, FMI, etc.) para privatizar empresas, dentro de las cuales no solamente se mencionan la fusión, venta de los activos totales y liquidación; sino que se dan una serie más, y al parecer el gobierno mexicano aprovechando el corporativismo y el carácter presidencialista de nuestra democracia, ha aplicado medidas de lo más radicales y fáciles tales como el cierre definitivo de una gran cantidad de empresas (como se ha estado observando) como medidas estratégicas. El capital nacional y extranjero, reclaman limitar la intervención del Estado en la economía pero, se abriría una interrogante: ¿estarían dispuestos los capitales nacionales y extranjeros a asumir el compromiso de sostener el desarrollo del país?; y ¿garantizarían realmente el éxito de su intervención?

EL CASO DE JAMAICA

A fines de 1980, Edward Seaga asume la dirección de un país con una economía bastante debilitada, pretendiendo poner en práctica un programa de recuperación vía la incorporación masiva de capitales privados y multilaterales, así como reorientar la economía de sustitución de importaciones hacia el crecimiento, a través de las exportaciones. Fue necesario, en la estrategia de Seaga, la desregulación de la economía y la transferencia de empresas del Estado al sector privado.

La estrategia del gobierno de Seaga se basó en un compromiso de ejercer un control macroeconómico más estricto, además de confiar en la eficacia del crecimiento vía las exportaciones del sector privado.

Seaga, aunque tendía a favorecer al sector privado, no significó la aceptación incondicional al capitalismo del *laissez faire*; tan sólo alentó un equilibrio entre un sistema de mercado capitalista puro, aplicando de manera simple y el enfoque completamente centralizado de las economías marxistas.

Este gobierno planteaba que en las estrategias para su desarrollo se deberían guiar por la planificación centralizada y la intervención del Estado, para equilibrar el crecimiento y la distribución.

Las políticas de distribución que se aplicaron se centraron en las políticas públicas deficitarias, con excepción de ciertos sectores estratégicos en los que podían esperarse y tolerarse pérdidas. En cambio, no sucedió lo mismo con las actividades de la industria manufacturera y la agricultura que manejaba el Estado, pues presentaron un déficit de 22 y 16.3 millones de dólares, respectivamente, en 1980. En ese año ascendió a 64.6 millones las pérdidas de las empresas públicas de este país, lo que significaba el equivalente de un mes y medio de pago a la deuda, lo que forzaba a llevar a cabo un rápido plan de privatización.

La reprivatización hotelera fue, desde un principio, la pieza central del programa; asimismo, se realizaron ventas o arrendamientos de los ingenios azucareros de propiedad del Estado, que a fines de 1981 representaban un 70% del total de la refinación que se realizaba en la isla. Las tres grandes cooperativas agrícolas organizadas durante el gobierno de Manley también había dado escasos resultados y requerían una reorganización profunda.

Los siguientes objetivos del programa de privatizaciones fueron las empresas pequeñas que tenían una característica clave común con los hoteles y los ingenios: perdían dinero y eran empresas del Estado, por lo que la fuerza impulsora del proceso de privatización del gobierno de Seaga, fue la necesidad de preservar los escasos recursos pasando estas firmas con problemas a manos privadas, por lo que a medida que se iban vendiendo las empresas públicas deficitarias y endeudadas, se aliviara considerablemente la carga del endeudamiento del gobierno que había sobrecargado el mercado de capitales local, liberando así líneas de crédito comerciales para su aplicación a fines más productivos.

La preocupación del gobierno de Seaga por la privatización no disminuía en nada su esfuerzo por desregular la economía y, específicamente, por hacer que los organismos oficiales respaldaran más efectivamente la formación de capitales privados, por lo que el gobierno hizo una serie de compromisos, como instrumentar un programa de reintegros en materia de importaciones, aduanas y divisas; también favoreció un papel más reducido de la State Trading Company (SCT)⁵ y de otras organizaciones oficiales de comercialización que habían crecido demasiado y tenían poca credibilidad en un plan económico centrado en el concepto de la iniciativa privada.

En materia tributaria se destacó la aplicación de las leyes existentes, promoviendo ciertas reducciones selectivas.

Con respecto al programa de desregulación, aunque como metas más distantes, la eliminación de los controles de los precios y los subsidios y la realineación de los salarios para reflejar los verdaderos costos de producción; en cuanto a la devaluación, por unificación cambiaria o la modificación del tipo de cambio paralelo, no era políticamente aceptable en momentos en que el gobierno buscaba el apoyo popular al programa de ajuste.

Seagan intentó asegurar que el ajuste no traería aparejados costos sociales ilógicos.

La privatización y la desregularización, tuvo como eje motor en gran medida a Edward Seage, quien incluso atacó de manera permanente las políticas intervencionistas del gobierno de Manley. Ahora bien, la posición ideológica de éste no es determinante, pues hay que considerar en el proceso debe explicarse dentro de un contexto de políticas más amplias, en el que los grupos de interés y sus actores claves, tanto internos como externos, han demostrado su capacidad para influir en las decisiones políticas y de acción del gobierno. Evidentemente uno dentro de los grupos más poderosos e interesados es el FMI, que durante los últimos diez años ha puesto a disposición de Jamaica más fondos per cápita que en ningún otro país. El gobierno de Estados Unidos, con la administración de Reagan, representa otro grupo de interés clave; no debe dejarse de analizar, que el apoyo de Jamaica al desarrollo logrado a través del sector privado, es la estrategia que el gobierno de Reagan deseó ver aplicado en toda la región del Caribe. Si, en general, su participación ha sido indirecta y moderada, en oportunidades de los Estados Unidos han tenido una participación directa en Jamaica al promover medidas que fomentaban la inversión extranjera y dinamizar el proceso de desregulación.

Finalmente tenemos, que la respuesta inicial de parte del sector privado a los programas de ajuste se fue desvaneciendo al irse poniendo de manifiesto las duras realidades de la desregulación. Por lo que el gobierno tuvo que manejar estos intereses a menudo contrapuestos.

CENTROAMERICA

En el caso nicaragüense, se presenta un desgaste del Estado, provocado por el conflicto sostenido con los "contras" y la presión, tanto militar como económica, a partir de 1984-85, que arrojó una serie de consecuencias que dieron énfasis al retardo de su desarrollo económico y social.

Ante la guerra y las presiones económicas externas, se enfrentó a un descenso del nivel de vida y un incremento en los gastos públicos para la defensa, igualmente una serie de desequilibrios macroeconómicos y se profundizó la crisis del modelo económico agroexportador. Por lo que el gobierno se vio obligado a aplicar una política de compactación del Estado, produciéndose la disminución de su tamaño y un redimensionamiento de sus funciones.

El "modelo social de mercado" implementado en El Salvador, que se publicó

en 1985, prevaleció hasta principios de 1989. A partir de la toma del poder por Alfredo Cristiani, se viene observando una dramática reducción del tamaño del Estado y un redimensionamiento que lo hace más débil y vulnerable frente a su aguda crisis política. Con esto crece la dependencia externa y se agudiza la crisis sociopolítica por su deslegitimación y el aparato funciona en medio de una profunda crisis.

En noviembre del presente año, la Asamblea Legislativa decidió privatizar el sistema bancario al derogar la nacionalización instituida por el gobierno Demócrata-Cristiano, que fue un paso posterior a la nacionalización del comercio exterior, que tiene poco —también— de haber vuelto a las manos privadas.

Costa Rica ha experimentado una tendencia reduccionista del aparato público, que aunque ha sido importante no así sustantiva; asimismo, se observó un redimensionamiento esencial de las funciones del Estado.

Han existido una serie de presiones de organismos internacionales y además, el sector privado inició una campaña de presión para que se delimitara la ingerencia estatal, pero sin tener claro su rol y el de las instituciones públicas en la superación de la crisis.

El sector de empresas públicas se vio reducido, ya que el Estado era dueño del 50 por ciento del capital social, y en la función dentro del desarrollo económico y social del país ha sido de gran importancia.

A consecuencia de un significativo déficit que acumularon CODESA y sus empresas subsidiarias (sector paraestatal), se modificó su estructura legal y se vendieron varias de éstas, en los últimos ocho años.

En el caso de Guatemala se da todo un discurso ideológico y recibe fuertes presiones de los grupos de poder ligados al capital internacional y a la oligarquía agroexportadora, para que se reduzca el tamaño de su Estado y se redimensionen sus funciones.

Ahora, en su nueva estrategia, se persigue dar dirección y orientación gubernamental al presupuesto público, en función de las políticas prioritarias.

El 2 de junio anuncia el presidente de Honduras, Rafael Callejas, que había ordenado a varias empresas estatales que le presentaran sus respectivos planes de privatización. Entre los candidatos a la venta figuraron las Compañías de electricidad y agua potable. Esto constituyó una extensión del plan anunciado originalmente por él mismo, que contempla básicamente la devolución al sector privado de la cincuentena de empresas quebradas que había tomado a su cargo la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI).

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Policy determination implementing AID privatization objectives. Agency for International Development. junio, 16, 1986.

² Comercio Exterior, Num. 1, México, enero/1990, pp. 34-40.

³ Comercio Exterior, Num. 2; México, febrero/1990, pp. 164-177.

⁴ NEXOS, num. 148. México, abril/1990, pp. 27-32.

⁵ Que se ocupaba de la compra a granel de los productos básicos y exploraba nuevas posibilidades de intercambio comercial.