

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN
MEXICO: EL CASO DE TELÉFONOS DE MÉXICO**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE PRESENTA:
JOSÉ DE LUNA MARTÍNEZ**

MÉXICO, D.F.

1993

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1.- PRIVATIZACION Y EFICIENCIA	1
La idea de la privatización	1
Los motivos para privatizar	1
a) las razones ideológicas	6
b) las razones económicas	8
Eficiencia del mercado	17
a) derechos de propiedad	19
b) competencia	26
c) fallas del mercado e intervención gub.	29
Privatización e intervención gubernamental	33
CAPITULO 2.- LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO	38
Origen, crecimiento, estructura y desempeño de las empresas públicas en México	38
a) origen y crecimiento	38
b) consideraciones generales sobre la estructura y el desempeño del sector de empresas públicas	45
La privatización de empresas públicas en México	55
a) la privatización bajo el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988)	56
b) la privatización bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari	68
CAPITULO 3.- LA PRIVATIZACIÓN DE TELÉFONOS DE MÉXICO Y LA NUEVA REGULACIÓN GUBERNAMENTAL SOBRE ESTA EMPRESA	72
Teléfonos de México antes de su privatización	72
a) red telefónica nacional	74
b) ingresos y tarifas	78
c) régimen legal	79

La estrategia para privatizar Telmex	81
a) primera etapa: venta del paquete de acciones controladoras	84
b) segunda etapa: oferta pública secundaria de acciones "L"	89
El nuevo Título de Concesión y los nuevos retos para la compañía	92
a) requisitos de expansión y modernización	93
b) calidad de los servicios	94
c) tarifas	95
d) competencia	98
e) sanciones por incumplimiento	98
f) plazo de vigencia	99
CONSIDERACIONES FINALES	102
BIBLIOGRAFIA	107

INTRODUCCION

En la década de los años ochenta los principales países capitalistas comenzaron a vivir los momentos más agudos de la crisis del Estado benefactor. Por una parte, los gobiernos tenían que hacer frente a un alarmante crecimiento de los déficits públicos, causados por el incontrolable crecimiento de programas, instituciones, empleados y gastos gubernamentales. Por otra parte, los gobiernos encontraban cada vez más difícil satisfacer el creciente número de demandas de la población, la cual además se resistía a aceptar los intentos gubernamentales por aumentar la recaudación fiscal. Numerosos estudiosos, de todas las corrientes ideológicas, identificaron el carácter estructural de estos problemas y advirtieron el peligro de un grave conflicto social en caso de que dichos problemas se acentuaran; no fueron pocos quienes pronosticaron incluso el derrumbe del sistema económico capitalista.

Una de las soluciones propuestas para hacer frente a los problemas fiscales y de legitimidad del Estado era la reducción del "exceso" de demandas que enfrentaban los gobiernos. Reduciendo el "exceso de demandas" los Estados podrían equilibrar sus presupuestos, fomentar la iniciativa individual de una población que se había vuelto conformista y evitar el colapso del sistema. La reducción de las demandas implicaba, sin embargo, no sólo el fin de los beneficios y privilegios que gozaban muchos grupos, sino también volver a definir cuáles deberían o podían ser las

actividades que el Estado tendría que tener a su cargo, y cuáles no. Sobre este tema surgió una apasionada discusión que llegó a polarizarse básicamente en dos grandes bandos.

Por un lado, se encontraban aquellos que consideraban irrenunciables los compromisos sociales que el Estado había ido adquiriendo en el transcurso del siglo XX, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Bajo este enfoque se proponía un papel aún más activo del Estado para regular la actividad económica, pues se tenía muy presente la idea de que la operación libre de los mercados conduce a fuertes desigualdades sociales y a la propia inestabilidad de los procesos económicos.

Para otros, por el contrario, el mejor remedio consistía en que el Estado regresara a sus orígenes liberales y se concentraría, lo más posible, en procurar la seguridad, libertad y justicia entre los integrantes de la sociedad. La intervención del Estado en la economía debía reducirse, pues ésta era considerada como una de las principales causas de las ineficiencias que adolecía en general todo el sistema económico.

Ambos bandos han tenido la oportunidad de lidiar a su manera contra los problemas de esta crisis. La alternancia de partidos conservadores y progresistas en muchos países ha permitido poner en práctica diferentes procesos de transformación económica y política. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos no han conducido a ninguno de los dos extremos concebidos anteriormente. Ciertamente en la mayoría de los casos, el sector público se ha visto obligado a reducir y controlar su gasto y las

empresas privadas y asociaciones civiles han asumido un mayor número de funciones, que antes estaban a cargo del gobierno. Pero el nuevo Estado no ha renunciado a sus principales compromisos sociales, ni tampoco ha cesado de intervenir significativamente en los procesos económicos. Las transformaciones económicas y políticas surgidas a raíz de la crisis del Estado benefactor tienden a coincidir en patrones más o menos similares para una gran variedad de países, independientemente de la orientación ideológica de sus gobiernos. En qué manera, se han venido modificado las relaciones entre el Estado y la sociedad y, particularmente, cómo se han transformado las funciones del Estado en la economía a raíz de la crisis del Estado benefactor. Estas grandes inquietudes, que motivaron de manera general el tema de esta tesis, siguen siendo difíciles de contestar, pues el mismo proceso aún no ha concluido.

Me he propuesto en esta tesis analizar el proceso de privatización de empresas públicas en México por dos razones principales: primero, porque la privatización ha sido una de las políticas que con mayor frecuencia los gobiernos han adoptado para hacer frente a sus problemas fiscales y, segundo, porque la privatización ha sido al mismo tiempo una medida para redefinir el papel del gobierno en los procesos económicos. La privatización, como propuesta ideológica y como programa económico refleja muchas de las intenciones, problemas, contradicciones y límites al proceso actual de reforma de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La privatización comenzó a surgir a finales de la década de los años setenta cuando los gobiernos de Chile y la Gran Bretaña decidieron transferir

la propiedad y operación de algunas de sus empresas al sector privado. Muy pronto un creciente número de países, con una gran variedad de regímenes políticos y estructuras económicas --como Italia, Francia, Brasil, Argentina, México, Pakistán, la Ex-Unión Soviética-- comenzaron también a adoptar este tipo de medidas. En estos países existía un significativo número de empresas públicas que operaban con muy bajos niveles de eficiencia, no cumplían los objetivos para los cuales habían sido creadas y requerían crecientes subsidios gubernamentales para financiar sus déficits. Estas fueron las primeras empresas en ser privatizadas y con ello los gobiernos buscaban reducir la enorme carga presupuestal que su operación implicaba.

Sin embargo, pronto los gobiernos comenzaron a privatizar empresas rentables que tradicionalmente habían constituido fuentes importantes de recursos para los ingresos gubernamentales. En tales casos, los gobiernos han mantenido la firme creencia de que estas empresas, aun cuando sean rentables, funcionarían mejor si estuvieran en manos privadas, ya que se considera que el sector privado promueve una asignación y uso de recursos más eficiente que el sector público. Visto de esta manera, una empresa pública sería más eficiente si la propiedad y operación de ésta fueran transferidas al sector privado.

Esta tesis pretende examinar la validez de estas creencias analizando particularmente en qué medida es el sector privado más eficiente que el sector público y, por consiguiente, en qué medida una empresa en manos privadas se desempeña mejor que una empresa pública. ¿Puede la privatización por si sola elevar los niveles de eficiencia de una empresa

pública.¿; Por qué los gobiernos han decidido transferir la propiedad y operación de sus empresas en lugar de intentar mejorar su gestión.?

Como se intentará demostrar en esta tesis, la propiedad sólo determina de una manera secundaria los niveles de eficiencia de una empresa. La eficiencia está más bien en función del grado de competencia existente en un mercado. Una empresa, ya sea pública o privada, que enfrente mayor competencia tenderá a maximizar el uso de sus recursos y a optimizar su producción. Así, a mayores niveles de competencia habrá mayores niveles de eficiencia y, por consiguiente un mejor desempeño. De ahí que muchas veces, la simple privatización no baste para hacer eficiente una empresa, pues ésta para tener éxito debe ir acompañada de políticas de liberalización (medidas para aumentar la competencia en un mercado a través de incentivos) en el sector en el que se esta privatizando. Este proceso de liberalización a menudo ha tomado la forma de una reregulación gubernamental en el mercado donde se ha privatizado.

La necesidad de volver a regular las empresas recién privatizadas se explica no sólo porque muchos de los mercados donde estas empresas se desarrollan son monopólicos o no aseguran un nivel adecuado de competencia (dicho en términos económicos porque no aseguran las condiciones de equilibrio general y competencia perfecta), sino también porque el Estado tiene que asegurar que se cumplan ciertos objetivos, sociales por ejemplo, que el mercado por sí solo no puede realizar. Así, la privatización es tan sólo una medida que por sí sola no produce eficiencia, a menos que esté acompañada de medidas de liberalización que promuevan mayores niveles de

competencia. Estas dos medidas, privatización y liberalización, que en la práctica son difíciles de separar, marcan una división ideológica importante entre los economistas. Quienes asumen que los derechos de propiedad resultan esenciales para el desempeño de las empresas tenderán a favorecer la privatización sobre la liberalización. En cambio, quienes consideren que la competencia constituye el componente más importante de la eficiencia de los mercados tenderán a favorecer la liberalización.

Para probar estas hipótesis esta investigación se dividirá en tres capítulos. En el primero se estudiarán los factores que conforme a la teoría microeconómica determinan el desempeño de una empresa. Se analizará la influencia de tres variables: los derechos de propiedad, el grado de competencia y la regulación gubernamental. Asimismo se analizarán los motivos económicos e ideológicos que han llevado a gobiernos de tan distintos países a privatizar sus empresas y se establecerá la relación entre la privatización, la liberalización y la desregulación. En el segundo capítulo se estudiará el proceso de privatización en México haciendo especial énfasis en el desempeño de estas empresas, las razones que han llevado al gobierno a privatizarlas y las dimensiones que este proceso ha adquirido. En el tercer y último capítulo se estudiará el caso particular de la empresa Teléfonos de México, que ha sido hasta ahora la empresa pública más grande privatizada por el gobierno. Con el caso de Telmex se intentará conocer más de cerca las razones que han llevado al gobierno a privatizar sus empresas, y probar las hipótesis del primer capítulo, en particular que la privatización ha de ir acompañada de una liberalización para elevar la eficiencia de la empresa. Asimismo se intentará analizar la manera en que la intervención

gubernamental en el sector de las telecomunicaciones ha cambiado a raíz de esta privatización y se intentará rechazar la idea de que la privatización signifique o implique un debilitamiento de la función reguladora del Estado. Por el contrario, la privatización constituye en la práctica una política para "reestructurar" el tamaño del sector público y la intervención del Estado en la economía.

CAPITULO 1

PRIVATIZACION Y EFICIENCIA

El objetivo de este capítulo es, en primer término, definir el concepto de la privatización diferenciándolo de la liberalización y desregulación con los cuales frecuentemente se confunde. Posteriormente se analizarán los motivos ideológicos y económicos, que han impulsado a diferentes gobiernos a privatizar sus empresas y se intentará demostrar que los programas de privatización de empresas públicas rentables han tenido como propósito principal, en el ámbito económico, elevar su eficiencia. En tercer lugar, se examinará si la privatización puede por sí misma elevar eficiencia de una empresa y, por último, se analizará cómo se ha modificado la función reguladora del gobierno a raíz de la adopción de las políticas de privatización.

I LA IDEA DE LA PRIVATIZACION

A partir de la década de los ochenta, la venta de empresas públicas al sector privado se ha convertido en una de las principales herramientas de política económica que los gobiernos de países, tanto de economías capitalistas, como de países que recientemente abandonaron el modelo económico socialista, han venido utilizando para hacer frente a sus problemas económicos. En la mayoría de los casos, la venta de empresas públicas ha

sido acompañada de políticas de desregulación y liberalización de las actividades económicas. Ello ha incrementado el conjunto de funciones y actividades que desarrolla el sector privado y ha disminuido, por otra parte, el conjunto de instituciones que componen el sector gubernamental.

La naturaleza y los efectos de estas políticas han sido objeto de polémica en todo el mundo. Uno de los puntos que con mayor inquietud se discute es la manera en que se está transformando el papel del Estado en los procesos económicos. Para muchos, las políticas para impulsar un mayor dinamismo del sector privado, como liberalización y privatización, tienden a restringir las actividades y funciones del Estado. Para ellos, este debilitamiento estatal puede, sin embargo, conducir a la propia inestabilidad de la economía y a fuertes desigualdades sociales, ya que el mercado por sí solo es incapaz de mantener la estabilidad económica y promover mejores niveles de bienestar en los grupos sociales de más bajos ingresos. Para otros, en cambio, este tipo de medidas constituyen un adecuado mecanismo para disminuir el "excesivo" intervencionismo estatal que padece la economía, así como un medio importante para elevar los niveles de eficiencia y productividad en los diferentes sectores económicos.

Esta gran polémica ha sido alimentada no sólo por la diversidad ideológica existente en la opinión pública, sino también porque los países que han adoptado este tipo de medidas mantienen una gran diversidad en la estructura, organización y composición de sus aparatos productivos. Cada gobierno ha intentado lograr diferentes objetivos con las políticas de privatización, que van desde elevar los niveles de eficiencia de sus empresas,

reducir el tamaño y reorganizar la estructura del sector público, disminuir el déficit gubernamental, hasta objetivos políticos y sociales como la reducción del "excesivo intervencionismo estatal" y la redistribución de la riqueza permitiendo a los trabajadores y ciudadanos convertirse en nuevos propietarios o accionistas de las empresas privatizadas. De ahí que los efectos de la privatización cobren un significado diferente en cada país. Esta es una de las razones por las cuales no existe un concepto uniforme de la privatización.

John Vickers y Wright, por ejemplo, han definido la privatización, en un amplio sentido, como "aquel conjunto de políticas diseñadas para limitar las funciones y disminuir la influencia del sector público".¹ De manera similar, para Le Grand y Robinson la privatización comprende todas aquellas medidas tendientes a "la disminución de las actividades a cargo del Estado".² Bajo estas dos perspectivas, la privatización podría ser una programa para liquidar o vender empresas públicas, una liberalización, apertura comercial y desregulación económica, una reducción del gasto gubernamental, la concesión de los servicios públicos al sector privado, la transferencia de funciones y responsabilidades del sector público al privado, y en general cualquier medida tendiente a disminuir la influencia del Estado en la economía.

¹) Vickers, John and Vincent Wright, "The politics of industrial privatization in western Europe: An overview", en John Vickers y Vincent Wright (eds.), *The politics of privatization in Western Europe*. London, Frank Cass, 1989, p.3

²) Le Grand, Julian and Ray Robinson, (eds). *Privatization and the welfare state*. London, Unwin Hyman, 1989, p.3.

Ambas definiciones anteriores, sin embargo, son demasiado generales y no permiten distinguir claramente la variedad de procesos económicos y administrativos involucrados en una política de privatización, los cuales pueden resultar incluso contradictorios entre sí. Tomemos, por ejemplo, el caso de la privatización de la empresa de telecomunicaciones más importante en la Gran Bretaña: British Telecommunications (BT). En noviembre de 1984 el gobierno de la Gran Bretaña tomó dos medidas para privatizar la empresa BT. En primer lugar, vendió su propiedad accionaria sobre esta empresa al sector privado, convirtiendo así un monopolio público en un monopolio privado. Posteriormente promulgó una serie de disposiciones legales para regular las actividades de la nueva empresa privada.

Si utilizáramos las definiciones anteriores, solo la primera medida, transferencia de la propiedad gubernamental al sector privado, cumpliría con el postulado básico de la privatización. La segunda medida adoptada, creación de un nuevo marco e instituciones reguladoras, estaría en principio opuesta a los efectos esperados de la privatización, ya que estaría fortaleciendo la intervención y regulación gubernamental sobre la nueva empresa privada. Bajo las definiciones arriba citadas, cada una de estas dos medidas corre en direcciones opuestas.

Es conveniente comenzar por definir de manera más precisa el concepto de privatización, para no confundirlo con otras medidas tendientes a dinamizar el sector privado o disminuir la influencia del sector público, que nos permita distinguir más claramente sus propósitos y sus limitaciones.

Paul Starr ha definido la privatización simplemente como "...una transferencia en la propiedad y/o en la producción de bienes y servicios del sector público al privado".³ Desde este punto de vista, la venta de empresas de propiedad gubernamental y el *contracting out* de los servicios públicos constituyen los ejemplos más comunes de las políticas de privatización. La definición formulada por este autor permite distinguir la privatización de políticas como la desregulación y la reducción del gasto gubernamental, que en ocasiones acompañan y, por ello, se confunden con las políticas de privatización. Una reducción del gasto militar o una disminución de los impuestos, por ejemplo, no constituyen medidas de privatización. Bajo esta definición queda además abierta la posibilidad de que la privatización no implique en todos los casos menos regulación y gasto gubernamental, sino que incluso la privatización pueda aumentar la intervención gubernamental.

Este tipo de definición permite también distinguir claramente la privatización de las políticas de liberalización y desregulación, las cuales frecuentemente acompañan la venta de empresas públicas. La liberalización es una política para crear o incrementar los niveles de competencia en una empresa o sector económico determinado a través de incentivos de mercado o bien mediante la reducción del control gubernamental. Esto último se conoce más comúnmente como desregulación.⁴

³) Paul Starr, "The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations" en Suleiman, Ezra N. y John Waterbury (eds.), *The political economy of public sector reform and privatization*. Boulder, Westview Press, 1990, pp. 27-28. Véase también —, "The Meaning of Privatization", en Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn, eds., *Privatization and the welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 21-22.

⁴) Aun el término desregulación ha presentado muchas ambigüedades, pues una desregulación significa en principio dejar de regular. Sin embargo, la experiencia ha

Permitir la entrada de muchas empresas a un mercado monopólico es una forma de privatización que es al mismo tiempo liberalización. Sin embargo, es posible privatizar sin liberalizar. Cuando el gobierno de Margaret Thatcher en la Gran Bretaña vendió las acciones de British Telecom y British Gas, sustituyó monopolios públicos por privados, introduciendo al mismo tiempo nuevas instituciones reguladoras, que realizaran algunas de las funciones que anteriormente estaban a cargo del monopolio estatal. Asimismo, es también posible liberalizar sin privatizar, es decir, introducir mayores niveles de competencia en el sector público sin transferir la propiedad al sector privado. Este fue el caso de la política de desregulación de la industria de las telecomunicaciones en los Estados Unidos durante los años ochenta.

II LOS MOTIVOS PARA PRIVATIZAR

Son muy variados e incluso pudieran parecer contradictorios los motivos que han tenido los gobiernos para privatizar sus empresas. El número, el tamaño y la importancia económica de las empresas privatizadas han variado significativamente de país a país. Existen gobiernos, como el alemán, que sólo han querido vender empresas pequeñas e insignificantes, mientras que en otros países como Inglaterra o México la privatización ha

demostrado que en la mayoría de los casos los gobiernos disminuyen los controles y la regulación en ciertos mercados, pero no dejan de regularlos por completo. De ahí que muchas veces sea más conveniente usar el término de reregulación. Un libro interesante al respecto es el de Majone, Giandomenico, *Deregulation or re-regulation? regulatory reform in Europe and the United States*. New York, St. Martin's, 1990.

abarcado empresas de gran tamaño e importancia económica. Los objetivos que se han perseguido con estas privatizaciones no son siempre los mismos. Algunos gobiernos han pretendido simplemente reordenar administrativamente el sector público, deshaciéndose de empresas pequeñas cuya administración y control puede realizarlo el sector privado, en cuyo caso su privatización no afectaría de manera importante los ingresos o alguna función gubernamental. Otros gobiernos, en cambio, han pretendido con la privatización aliviar sus déficits públicos o transferir al sector privado alguna tarea importante, como el suministro de gas o el transporte ferroviario en un país. Otros han utilizado la privatización como una forma de resolver problemas laborales o distribuir el ingreso convirtiendo a los trabajadores en pequeños accionistas de la empresa donde laboran.

De hecho tampoco existe un claro patrón ideológico de países que hayan llevado a cabo la privatización de sus empresas. La privatización ha sido llevada a cabo tanto por gobiernos conservadores, como el de Margaret Thatcher en la Gran Bretaña, como por gobiernos socialistas, como el de Mitterrand en Francia o el de Felipe González en España.

No obstante el hecho de que exista una gran diversidad de objetivos que se hayan pretendido lograr con la privatización, no significa que todos estos objetivos hayan sido igualmente importantes para los gobiernos. De hecho, algunos de estos propósitos pueden considerarse como secundarios o marginales cuando se evalúan las decisiones para privatizar. En algunos países la ideología jugó un papel importante para impulsar los programas de privatización. Sin embargo, en la mayoría de los casos, e independientemente

de la ideología de los gobiernos en turno, la privatización obedeció más a factores económicos y a las condiciones en que se encontraban las empresas públicas. Examinemos brevemente los factores ideológicos y económicos que han motivado la privatización.

a) las razones ideológicas para privatizar

En muchos países los movimientos de privatización aparecieron no sólo como resultado de los problemas presupuestales que enfrentaron los gobiernos. Para los grupos más conservadores, partidos de derecha y economistas liberales la privatización era considerada también una útil herramienta para disminuir el "excesivo intervencionismo estatal" que pesaba sobre la economía. Para ellos, los excesivos déficits públicos, el enorme conjunto de regulaciones y programas gubernamentales, y el creciente peso burocrático de las instituciones que componían el sector público desalentaban cada vez más el desarrollo de una economía eficiente y productiva, atentaban contra los derechos de propiedad e incluso contra las propias libertades de los individuos. Para los críticos más acérrimos del Estado benefactor, la intervención del Estado era en el fondo la causa de los principales males que aquejaban a la economía. Para ellos, el Estado benefactor había desatado muchas expectativas de la población, que se traducían en un creciente número de demandas que el Estado ya no podía satisfacer. Además, con el intervencionismo estatal, los individuos habían perdido su propia iniciativa y se habían acostumbrado a recibir todo tipo de ayudas de la mano poderosa del Estado. El mejor remedio para enfrentar estos males consistía en el propio "desmantelamiento" del Estado, en regresar a éste a sus orígenes

liberales, a sus funciones originales, de tal manera que éste se concentrará lo más posible en procurar la seguridad, libertad y justicia entre los integrantes de la sociedad. Así, dentro de estos planteamientos ideológicos, la privatización era entonces una propuesta para modificar las fronteras de los ámbitos público y privado en favor de este último.⁵

A pesar de que este tipo de argumentos ideológicos nunca fueron suficientemente sólidos, la privatización como programa gubernamental pronto comenzó a ser adoptada en numerosos países, con o sin éstas justificaciones ideológicas. Todo parece indicar que los problemas económicos derivados de la crisis del Estado benefactor fueron los factores más importantes que llevaron a los gobiernos a emprender la privatización de sus empresas.

b) las razones económicas para privatizar

La privatización empezó a cobrar fuerza en Chile y la Gran Bretaña a finales de los años setenta bajo los gobiernos de Augusto Pinochet y Margaret Thatcher, respectivamente. Algunos años después un creciente número de países, de todo tipo de organización económica y grado de desarrollo, comenzaron a implementar este tipo de medidas.⁶ En la mayoría de estos

⁵) Una exposición y crítica más detallada de las distintas corrientes ideológicas conservadoras que proponían el desmantelamiento del Estado se encuentra en: Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁶) Para una exposición detallada de los diferentes motivos que llevaron, por un lado, a los países altamente industrializados y, por otro, a los países en desarrollo a privatizar véase Suleiman, Ezra N. y John Waterbury, "Analyzing privatization in industrial and developing countries", pp. 1-21 en Suleiman, Ezra N., *op. cit.* Quienes además sostienen

países, las empresas públicas contribuían en forma muy importante al Producto Interno Bruto de sus respectivas economías. A finales de los setenta, por ejemplo, las empresas públicas no financieras aportaban normalmente el 10%, o más, del producto interno bruto en los países menos desarrollados de Africa, Asia y América Latina.⁷ En otros países, como Italia, Venezuela, Francia y Nueva Zelandia, estas cifras eran mayores.

Aunque las empresas públicas tenían una participación muy activa en la economía, muchas de ellas necesitaban enormes recursos financieros en forma de subsidios y préstamos tanto nacionales como extranjeros, que poco a poco iban incrementando los déficits presupuestales de sus respectivos gobiernos. Por lo general se suponía que esta necesidad de recursos estaba totalmente vinculada a la ineficiencia de las empresas públicas, ya que en muchos lugares como Filipinas, Indonesia y Zaire los saqueos en las empresas públicas, así como los despilfarros de sus administradores y la ineficiencia de la burocracia eran evidentes para toda la población.

Sin embargo, las necesidades de recursos de las empresas públicas no sólo eran causados por la corrupción e ineficiencia de la burocracia, también otros factores alimentaban en forma decisiva sus crecientes déficits. En primer lugar, las empresas públicas, sobre todo aquellas pertenecientes a los países en desarrollo, tuvieron a su cargo la construcción de una

la idea de que en los países más industrializados la privatización ha sido guiada en mayor medida por consideraciones sociales y políticas y ha sido legitimada por consideraciones económicas.

⁷) Vernon, Raymond, "La promesa y el reto de la privatización", *Ciencia política*, núm. 15, 1989, p. 61.

infraestructura económica moderna en sus Estados. Esta actividad requiere de enormes recursos para ser invertidos en proyectos cuya rentabilidad, por naturaleza, es baja y de largo plazo. Gran parte de los recursos invertidos en esta tarea no volvieron a ser recuperados por estas empresas. Además fue una estrategia muy común de los gobiernos utilizar las empresas estatales para distribuir subsidios a diferentes sectores económicos. En muchos casos, las empresas públicas tuvieron que ofrecer bienes y servicios a precios inferiores a su costo real con el fin de alentar en sus etapas iniciales el desarrollo de otras industrias o el surgimiento de nuevas empresas en mercados incipientes. Las empresas ferrocarrileras, eléctricas y petroleras de propiedad estatal constituyen los ejemplos más evidentes de empresas públicas que tuvieron a su cargo la transferencia de insumos baratos al resto de la economía.

Durante muchas décadas los gobiernos de países de Europa occidental y algunos países en desarrollo se hicieron cargo de empresas privadas en bancarrota o a punto de quebrar, con el fin de proteger el empleo de sus trabajadores. Ello aumentaba el conjunto de instituciones que componían el sector de empresas públicas. Aunque no siempre los gobiernos adquirían empresas privadas en bancarrota, muchas veces les otorgaban créditos, que normalmente ya no recuperaban. Estas operaciones de rescate aumentaron considerablemente el tamaño del sector estatal y fomentaron "la ineficiencia" del sector gubernamental. Esta forma de proteger el empleo aumentó considerablemente el número de empresas estatales y acentuó aún más los problemas presupuestales de los gobiernos. Así, no solo la corrupción era la causa de la continua necesidad de recursos que experimentaban muchas de las empresas públicas, sino que las mismas tareas que los gobiernos les

encomendaba las obligaba a reclamar continuamente recursos para poder llevar a cabo sus funciones.

La creación de empresas públicas fue, en los años posteriores a la segunda postguerra, una importante estrategia de los gobiernos para promover el desarrollo económico. Esta estrategia resultaba en muchos casos más efectiva que otro tipo de medidas, como nuevas reglamentaciones, un programa impositivo o un plan de subsidios, porque en muchos países no existían las condiciones económicas necesarias que permitieran el éxito de este tipo de medidas para fomentar el desarrollo económico. En los países en vías de desarrollo, por ejemplo, la ausencia de una clase empresarial nacional, dotada de los medios técnicos, humanos y financieros para constituirse en el motor del crecimiento económico, llevó a que el Estado se constituyera en el regulador y promotor directo de la actividad económica. Cuando las empresas públicas se encontraban con problemas financieros, los gobiernos enfrentaban el dilema de cerrarlas o suministrarles mayores recursos. Durante mucho tiempo se creyó que la mejor solución consistía en continuar con el suministro de recursos financieros a las empresas en desgracia, aunque ello implicara mayor endeudamiento externo o un financiamiento interno inflacionario. En varios países latinoamericanos, entre ellos México y Brasil, los empréstitos de estas empresas explicaban mayoritariamente el aumento de la deuda externa de esos países.⁸

⁸) Un buen análisis del impacto de los déficits de las empresas públicas en la deuda externa de los países latinoamericanos se encuentra en: Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel, *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

Por otra parte, las condiciones económicas que habían motivado a los gobiernos a crear empresas públicas habían cambiado para finales de los setenta. Analicemos dos de los cambios más importantes. En primer lugar, destaca el grado de industrialización logrado por varios países en desarrollo, que fue acompañado por el surgimiento de una clase empresarial. En los años cincuenta y sesenta varios países en desarrollo establecieron empresas públicas con el fin de lanzar un proceso de industrialización. En ese momento dichos países carecían de un grupo empresarial nacional capaz de asumir los riesgos financieros y reunir la capacidad técnica y administrativa para cumplir ese propósito. Además, los gobiernos no aceptaban fácilmente que empresarios extranjeros mantuvieran la propiedad de industrias claves, porque sus empresas tendían a ejercer los monopolios de la economía nacional. Sin embargo, pronto los empresarios locales adquirieron los medios monetarios y la experiencia que requiere un Estado industrial moderno. En poco menos de una sola generación surgieron numerosos hombres de negocios y sus empresas comenzaron a competir con sus rivales del sector público, aun cuando éstas últimas continuaron gozando de políticas preferenciales, como fácil acceso a créditos, por parte del Estado.

En segundo lugar, la estructura de los mercados internacionales experimentó cambios significativos que alteraron las condiciones que inicialmente enfrentaban las empresas públicas. En los años cincuenta y sesenta, principalmente, un gran número de países en desarrollo, así como naciones recién independizadas de sus colonizadores, empezaron a crear empresas públicas con el propósito de que éstas se hicieran cargo de las industrias o empresas monopólicas que hasta ese entonces se encontraban en

manos de empresas extranjeras, las cuales ejercían una influencia considerable en las economías de estas naciones. En las industrias petrolera, minera, ferrocarrilera, eléctrica y telefónica fueron llevadas a cabo en esos años numerosas expropiaciones y nacionalizaciones de empresas y monopolios extranjeros. Sin embargo, las innovaciones científicas y tecnológicas no tardaron en alterar la estructura de algunas industrias. En la industria telefónica, por ejemplo, considerada durante mucho tiempo como un monopolio natural, los avances tecnológicos hicieron posible que muchas actividades dejaran de ser monopólicas. Gracias a la tecnología moderna muchas empresas pueden ahora ofrecer servicios de larga distancia en un mismo mercado. Para ello no es necesario, como antes, que cada empresa estableciera su propio cableado, sino que utilizando una red común cada una pudiera brindar este servicio. No así en el caso de las llamadas locales donde se requiere que cada empresa tenga su propia red telefónica. En el caso de las industrias mineras y petroleras, los monopolios mundiales tendieron a desaparecer debido al surgimiento de nuevos participantes. Las nuevas empresas estatales, que en un principio pudieron beneficiarse de rentas monopólicas en los mercados internacionales, pronto enfrentaron un entorno cada vez más competitivo en el que las empresas privadas cada vez se encontraban más fortalecidas, debido, entre otros factores, a su capacidad para fusionarse y establecer acuerdos supranacionales con otras empresas. Por ello no fue extraño que durante los años setenta las empresas públicas comenzaran a buscar y establecer diversos mecanismos de asociación y cooperación con empresas privadas extranjeras.

Los primeros años de la década de los ochenta resultaron muy difíciles

para casi todos los países. El crecimiento económico mundial se desaceleró. En los Estados más industrializados, los gobiernos enfrentaron una creciente resistencia de la población al incremento de las cargas fiscales como mecanismo para mantener y financiar los déficits gubernamentales. Por su parte, los países en desarrollo, luego de la crisis de la deuda de México de 1982, tuvieron que enfrentar una mayor escasez de recursos financieros provenientes del exterior. Los agudos problemas presupuestales que experimentó el sector público obligaron a muchos gobiernos a buscar estrategias para reducir sus gastos de manera significativa. De esta manera, surgió para muchos gobiernos la posibilidad de deshacerse de muchas de empresas públicas, que absorbían en forma creciente recursos financieros, ya fuera liquidándolas, fusionándolas o vendiéndolas al sector privado.

Sin embargo, los movimientos de privatización no se han circunscrito únicamente a empresas con problemas financieros o no rentables para los gobiernos. De hecho, numerosos gobiernos han decidido vender sus grandes empresas al sector privado, aun cuando éstas hayan constituido una fuente importante de recursos para las arcas gubernamentales. ¿Por qué los gobiernos han ido más lejos en lo que en un principio se vislumbraba como una simple estrategia para combatir el déficit público y la escasez de recursos de los gobiernos?

Para muchos gobiernos la privatización ha sido también una útil herramienta para fomentar la eficiencia de sus empresas y del sistema económico en general. Junto con los programas de liberalización, desregulación, apertura comercial, que cada vez más gobiernos adoptan para

enfrentar sus problemas económicos, la privatización es considerada como una medida para impulsar un mayor dinamismo del sector privado y mayor eficiencia en la economía. Los gobiernos han considerado que muchas de las actividades económicas a su cargo pueden ser realizadas de manera más eficiente por el sector privado, ya que éste promueve una mejor asignación de recursos que el sector público. Para los proponentes más entusiastas de la privatización, la carencia de incentivos de mercado en las empresas públicas es la principal razón de su ineficiencia. Para ellos, las empresas privadas están obligadas, en principio, a generar suficientes utilidades a través de mejoramientos constantes en el uso de sus recursos para poder permanecer en los mercados. De otra manera, su ineficiencia y las pérdidas en las que pudieran incurrir son castigadas con su retirada del mercado. Las empresas públicas, en cambio, no están obligadas totalmente a operar bajo los criterios anteriores. De hecho, los gobiernos asumen los costos de su mal desempeño, así como las pérdidas en las que éstas puedan incurrir.

Por otra parte, en las empresas privadas existen derechos de propiedad bien definidos, mediante los cuales sus propietarios pueden vigilar y asegurar que éstas cumplan con los objetivos para los que fueron creados. El control gubernamental sobre sus empresas, en cambio, es muy difícil de llevar a cabo, pues las empresas públicas, por lo general, se encuentran expuestas a los vaivenes políticos y a las presiones de grupos de interés que, en ocasiones, llegan a manipularlas y obtener importantes privilegios o beneficios de ellas. No es de extrañar incluso que en muchos países las empresas públicas hayan sido utilizadas para fines políticos y electorales.

Los proponentes más entusiastas de los programas de privatización han encontrado que ésta no sólo eleva la eficiencia de las empresas, sino que tiene la ventaja de liberar al gobierno de actividades, funciones y responsabilidades que, con la transferencia de la empresa, son asumidas por el sector privado.

Así, en el ámbito económico, la búsqueda de la eficiencia, parece ser el común denominador en la mayoría de los casos de la privatización de empresas rentables. La privatización de empresas públicas rentables ha constituido una estrategia para reducir, en primer lugar, el tamaño del sector público. En segundo, para transferir al sector privado la producción y ofrecimiento de bienes y servicios que las empresas públicas tenían a su cargo, pues se ha creído que el sector privado puede llevar a cabo esta función de una manera más eficiente y productiva. Y, en tercer lugar, para fortalecer el campo de actividad del sector privado, que durante mucho tiempo había estado socavado por el "excesivo intervencionismo estatal".

A continuación me concentraré en el análisis de los argumentos que respaldan la idea de que el sector privado es más eficiente que el sector público en la producción de bienes y servicios, para posteriormente evaluar, desde ese punto de vista, la conveniencia de privatizar una empresa pública rentable.

III EFICIENCIA DEL MERCADO

Son muchos y diferentes, y en ocasiones contradictorios, los argumentos que se han utilizado para justificar la privatización de las

empresas públicas. La creencia, sin embargo, en que el desempeño de las empresas públicas es menos eficiente que el de las empresas privadas parece formar parte de todos los intentos para privatizar empresas públicas rentables.

¿Son por naturaleza las empresas privadas más eficientes que las empresas públicas?, ¿puede la privatización por sí sola elevar la eficiencia de una empresa?, ¿de qué depende el comportamiento eficiente de una empresa? En principio puede resultar difícil comparar el desempeño de una empresa privada y una empresa pública si ésta última tiene objetivos y funciones muy diferentes a los de la primera. Puede suceder incluso que los parámetros de comparación no sean compatibles para ambos tipos de empresas. Esta labor se hace aún más difícil si se tiene en cuenta la carencia de adecuadas herramientas conceptuales y métodos para evaluar el desempeño de las empresas públicas. Hasta ahora, la evaluación de las empresas públicas, e incluso privadas, se ha hecho tomando en cuenta básicamente tres criterios de medición. Uno, el uso interno de sus recursos para lograr sus objetivos. Dos, su aportación al conjunto de la economía o, particularmente a los mercados donde realizan sus actividades y, tres, especialmente para las empresas públicas, su aportación al bienestar general de la sociedad donde llevan a cabo sus actividades analizando especialmente el impacto de estas empresas sobre variables no económicas, como por ejemplo, el desarrollo social o la ecología.

Esta investigación, en principio, no pretende desarrollar un esquema propio de evaluación del desempeño y eficiencia de las empresas públicas y

privadas, tampoco pretende abarcar los aspectos sociales de la evaluación, sino únicamente se concentrará en evaluar desde un punto de vista macroeconómico la eficiencia de las empresas públicas y privadas. Bajo este enfoque la eficiencia se entenderá sencillamente como una relación insumo-producto, es decir como el uso de determinados recursos (insumos) para lograr la mayor cantidad de productos posibles o, viceversa como la producción de una cantidad determinada de bienes utilizando la menor cantidad posible de insumos. Una empresa será más eficiente si con una cantidad dada de recursos logra aumentar su producción. O viceversa, para una cantidad dada de producto una empresa será más eficiente si consigue producirlos con menores recursos.⁹

Para llevar a cabo el análisis propuesto anteriormente sobre en qué medida la privatización conduce a mayores niveles de eficiencia, conviene comenzar analizando los factores que determinan la eficiencia de una empresa. En el siguiente apartado me concentraré en el análisis de tres variables que considero cruciales para determinar la eficiencia de una empresa: los derechos de propiedad, el grado de competencia en un mercado y la regulación gubernamental.

a) derechos de propiedad

De Chicago procede una corriente muy importante que analiza la

⁹) La literatura sobre eficiencia es muy amplia, una revisión crítica de ésta, así como una propuesta conceptual de eficiencia para las empresas públicas podrá encontrarse en: Ruiz Dueñas, Jorge, *Metodologías de evaluación de la empresa pública; eficacia y eficiencia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.

forma en que los derechos de propiedad influye en el desempeño de una empresa: la teoría de los derechos de propiedad. Esta teoría trata de explicar el desempeño de las organizaciones a partir de los incentivos que la propiedad de un bien le da a cada individuo.¹⁰ De acuerdo a esta teoría, los derechos de propiedad le otorgan al individuo el derecho a utilizar un bien, cambiarlo en su forma, sustancia o localización y el derecho de transferir todos o algunos de esos derechos a otros individuos.¹¹ En la medida en que los individuos puedan hacer uso de sus derechos de propiedad, sus bienes serán utilizados eficientemente. En la medida en que los derechos de propiedad se encuentren atenuados y diluidos, los individuos estarán menos motivados a darle un uso eficiente a su propiedad. La propiedad privada concentra los derechos y recompensas, la propiedad pública los diluye.

Bajo esta escuela no se reconocen la separación que existe entre los propietarios y los administradores de las empresas modernas. De hecho, se asume que el mercado es capaz de generar los mecanismos necesarios para evitar que los administradores disipen las ganancias de las empresas a través de excesivos salarios o un desempeño ineficiente. Uno de los modelos económicos más utilizados para explicar la forma en que los propietarios monitorean a los administradores de sus empresas y los incentivan a manejar

10) Entre los principales representantes de esta corriente se encuentran: De Alessi, Louis, "Property Rights and Privatization" en Hanke(ed.) *Prospects for privatization*, New York, Academy of Political Science, 1987, pp. 24-35; Furubotn, Eirik G., *The economics of property rights*. Cambridge, Mass., Ballinger, 1974; Demsetz, Harold, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, núm. 57, pp. 347-359.

11) Una exposición más detallada de las características de los derechos de propiedad podrá encontrarse en Spulber, Daniel F., *Regulation and markets*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1989, pp.48-53.

ésta lo más eficientemente posible es el modelo del agente y el principal.¹² En este modelo se analizan las distintas formas que los propietarios de una empresa (principales) tienen para inducir a los administradores y directivos de la misma (agentes) a tener un desempeño eficiente que minimice los costos de operación y maximice los ingresos netos de la compañía. Como los propietarios nunca tendrán la información más completa sobre la empresa y el mercado donde ésta realiza sus operaciones, los agentes siempre gozarán de cierto grado de discrecionalidad. A través de diversas estrategias los propietarios crearán sistemas de incentivos para mantener y elevar los niveles de eficiencia en las empresas. De acuerdo con este modelo, si las utilidades de la empresa son muy bajas, los propietarios --accionistas-- de ésta venderán la empresa --acciones--, ésta será adquirida por nuevos propietarios a un precio muy bajo y los administradores --agentes-- perderán su trabajo.¹³

Según esta escuela, estos mecanismos, que evitan o minimizan el desempeño ineficiente en las empresas privadas, no existen en las empresas públicas, ya que los ciudadanos ("accionistas") no tienen derechos de propiedad transferibles en una empresa pública, ni tampoco pueden vender su propiedad accionaria para manifestar su inconformidad contra el mal desempeño de una empresa. Las empresas estatales no son vulnerables a las fuerzas del mercado y se encuentran respaldadas por el Estado, que tiene la

12) Una exposición detallada de este modelo podrá encontrarse en Vickers, John y George Arrow, *Privatization: an economic analysis*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1988, capítulo 2. Véase también Yarrow, George, "Does ownership matter?", pp. 53-69 en Veljanovski, Cento. ed., *Privatization and competition; a market prospectus*, London, Institute of Economic Affairs, 1989.

13) también puede darse el caso de que los propietarios decidan declarar en bancarrota la compañía, o bien que decidan fusionarse con otra compañía.

obligación de apoyarlas cuando incurren en pérdidas. Las empresas públicas no pueden ser adquiridas por otros compradores, que tengan la intención de mejorar el desempeño de la empresa, ni tampoco existe la posibilidad de checar y prevenir la disipación del valor en que pueden incurrir los administradores de empresas públicas. Bajo esta perspectiva las empresas privadas son definitivamente más eficientes que las empresas públicas.

La teoría de los derechos de propiedad ha sido fuertemente cuestionada y criticada tanto por el individualismo extremo en el que fundamenta sus principios, como por la exageración de sus conclusiones respecto al desempeño de las empresas públicas. Examinemos brevemente las premisas básicas de esta teoría.

En primer lugar, se asume que la propiedad juega un papel predominante en el desempeño de los diferentes tipos de organizaciones. Factores como el tamaño de una organización, la centralización o descentralización de sus órganos jerárquicos, el proceso de toma de decisiones, el liderazgo de sus ejecutivos, las relaciones de la empresa con los trabajadores, e incluso los propios objetivos de la empresa parecen no tener gran importancia en esta teoría, en consecuencia no se reconoce que la ineficiencia de una empresa puede ser causada por la ambigüedad de sus objetivos o la falta de canales adecuados para transmitir la información y órdenes entre los mandos superiores y operativos de una organización.¹⁴ Tampoco se reconocen los efectos de otros incentivos económicos diferentes

¹⁴) Véase a este respecto Drucker, Peter, *La gerencia efectiva; tareas económicas y decisiones arriesgadas*. Buenos Aires, Arg., Sudamericana, 1980.

a los derechos de propiedad, ni se explican las diferencias existentes entre las instituciones públicas y privadas. Asimismo, se ignoran por completo los factores y las estrategias que pueden llevar a las instituciones públicas a un desempeño eficiente. Bajo esta teoría "...el diagnóstico del sector público es genético e incurable".¹⁵

En segundo lugar, la teoría evalúa el desempeño tanto de las empresas privadas como públicas de acuerdo a los criterios de mercado. Ello descalifica de antemano a varias instituciones públicas que por naturaleza no contemplan dentro de sus objetivos primarios o secundarios la generación de ganancias. Muchas empresas públicas cumplen funciones sociales o culturales que no pueden evaluarse de acuerdo a criterios de mercado. Muchas empresas públicas, como ya vimos, han sido creadas para fomentar el desarrollo industrial a través de la distribución de subsidios al sector privado. Existen otras que han sido creadas, por ejemplo, para proteger un ecosistema o para alfabetizar una determinada población. Para sobrevivir en un mercado, las empresas deben generar utilidades. Sin embargo, este estándar no necesariamente tiene que ser cumplido por las empresas públicas, puesto que algunas de éstas tienen objetivos sociales que resultan, en mayor o menor medida, incompatibles con la generación de ganancias.¹⁶

¹⁵) Starr, Paul, "The Meaning of Privatization" en Kammermann, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶) Vale la pena mencionar, sin embargo, que en teoría no deja de ser posible, que muchos objetivos sociales que tradicionalmente han estado a cargo de las empresas públicas puedan alcanzarse de manera más rápida y menos costosa por medio de otros mecanismos gubernamentales en los que se incorpora una participación más dinámica de las organizaciones civiles e incluso de las propias empresas privadas. Un análisis sobre este tema rebasa por completo el tema y los propósitos de esta tesis. A manera introductoria al tema consúltese: Ascher, Kate, *The politics of privatization; contracting-out public services. Public policy and politics*, London, Macmillan Education, 1987.

En tercer lugar, en la teoría se asume que las fuerzas del mercado obligan a los administradores de compañías privadas a ser más eficientes que sus contrapartes del sector público. Sin embargo, esta teoría le resta importancia a las capacidades de control del Estado sobre las empresas públicas, así como a la capacidad del público y las instituciones de los regímenes democráticos, tales como la prensa, para evaluar y premiar (o castigar), a través del voto por ejemplo, el buen o mal desempeño de las instituciones públicas. Hirschman ha señalado que es un error creer que en los mercados económicos solamente existe una forma para manifestar el descontento de los consumidores con las organizaciones económicas, a saber, dejando simplemente de comprar los bienes y servicios ofrecidos por estas empresas (reducción en la demanda de los consumidores). Existen otros mecanismos de protesta, mediante los cuales los consumidores alzan la "voz", que son igualmente importantes que aquellos que se reflejan directamente en la demanda de los consumidores, porque son capaces de comunicar la inconformidad y el descontento y porque pueden contribuir a mantener así la operación eficiente de los mercados.¹⁷

Bajo esta perspectiva es teóricamente difícil demostrar que la propiedad privada, *per se*, asegura un desempeño más eficiente que la propiedad pública. De manera empírica parece imposible encontrar casos que puedan generalizarse al resto de las empresas para afirmar que la propiedad *per se* determina la eficiencia o ineficiencia de una empresa. Existen varios

17) Véase Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

estudios empíricos que han intentado comparar y evaluar el desempeño de las empresas públicas y privadas. Estos estudios han utilizado un conjunto muy variado de parámetros y métodos para comparar el desempeño de ambos tipos de empresas. Sin embargo, las conclusiones a las que se han llegado han sido muy diferentes entre sí.¹⁸

Millward, por ejemplo, concluye que no existe evidencia para afirmar que los niveles de eficiencia son menores en las empresas del sector público.¹⁹ Sin embargo, Pryke, cuyo estudio compara el desempeño de las empresas privadas y las empresas públicas de la Gran Bretaña en el sector aéreo, en los ferries y en la venta de gas y electricidad, concluye que las empresas privadas son más eficientes que sus rivales del sector público.²⁰ Runge encontró que en los Estados Unidos los terrenos a cargo del gobierno federal están en mejores condiciones que los terrenos a cargo de los particulares.²¹ Caves y Christensen, por su parte, evaluaron el desempeño de dos empresas ferrocarrileras canadienses, una pública y otra privada. En su estudio concluyeron que la "...propiedad pública no es inherentemente menos eficiente que la propiedad privada...[y que] la ineficiencia de

18) Entre estos estudios destacan: Boardman, A.E. y A.R. Vining, "A comparison of the performance of private, mixed and state owned enterprises in competitive environments", Faculty of Commerce, Columbia University, working paper 106, 1987; Caves, D.W. y L.R. Christensen, "The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: the case of canadian railroads", *Journal of Political Economy*, núm. 93, 1980, pp. 958-976. Millward, R., "The comparative performance of public and private ownership" en Roll, E (ed.), *The mixed economy*. Londres, Macmillan, 1982; Pryke, R., "The comparative performance of public and private enterprise", *Fiscal Studies*, vol. 3, núm. 2, pp. 68-81; Runge, Carlisle Ford, "The Fallacy of Privatization", *Journal of Contemporary Studies*, núm. 4, 1984, pp. 3-17.

19) *op. cit.*

20) *op. cit.*

21) *op. cit.*, pp. 16-17.

empresas gubernamentales que frecuentemente es observada proviene de la falta de competencia más que de la propiedad pública *per se*."22

Bajo el enfoque que hasta ahora se ha desarrollado, la teoría y la evidencia no demuestran que la propiedad determine los niveles de desempeño de las empresas, sean éstas públicas o privadas. De qué depende entonces el desempeño eficiente de una empresa.

Para muchos economistas, la eficiencia en las empresas y los mercados están en función de los niveles de competencia existentes. Para ellos, en la medida en que una empresa enfrente competencia, ésta tenderá a mejorar su desempeño reduciendo sus costos de producción y mejorando la calidad de sus productos. Veamos ahora los mecanismos bajo los cuales los niveles de competencia influyen en el desempeño de las empresas.

b) competencia

La teoría microeconómica moderna establece que en un mercado donde existe competencia perfecta se maximizan los niveles de eficiencia de las empresas, tanto en el nivel interno porque éstas están obligadas a producir a los costos más bajos, como en el nivel externo porque la producción se maximiza a un punto óptimo con la demanda.²³ En los

22) *op. cit.*, p. 970.

23) La literatura sobre este tema es muy amplia. Los libros que sirvieron de base para el presente apartado fueron los siguientes: Sher, William and Rudy Pinola, *Modern microeconomic theory*. New York, North Holland, 1986; Weimer, David L. and Aidan R. Vining, *Policy analysis concepts and practice*. Englewoods Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1989; Spulber, *op. cit.* Barro, Robert, J., *Macroeconomics*. New York, John Wiley and

mercados competitivos las empresas están obligadas a cumplir los deseos y preferencias de los consumidores con un máximo de eficiencia, de otra manera otras nuevas empresas participantes podrían entrar al mercado y desplazar a la empresa o empresas en cuestión.

Un mercado competitivo se caracteriza porque las empresas pueden entrar y salir libremente del mercado. Cada empresa busca maximizar sus utilidades y su tamaño es relativamente pequeño comparado al tamaño del mercado. Todos los consumidores están bien informados y tienen bien definidas sus preferencias entre los diferentes productos y sus respectivos precios. Las empresas tienen acceso a los mismos métodos de producción y, por ello, sus funciones de costo son idénticas. Además, todas las empresas y todos los consumidores cuentan con información perfecta sobre precios, y las empresas tienen información completa sobre la demanda del mercado. Asimismo, las empresas producirán siempre hasta el nivel donde alguien en la sociedad esté dispuesto a pagar el costo de producción del último bien.

Un mercado competitivo en equilibrio puede consistir en una o más empresas que enfrentan competencia derivada de la amenaza de que otras empresas puedan entrar al mercado. En un mercado competitivo en equilibrio se logran los mayores niveles de eficiencia ya que si una empresa estuviera produciendo sus productos a un costo superior al costo promedio, otras empresas encontrarían redituable entrar al mercado, desplazar a esta empresa y producir más eficientemente. Así, las empresas compiten ajustando los

precios y la cantidad de productos ofrecidos.²⁴ Bajo estas condiciones se logra el tipo de eficiencia conocida como "Pareto óptima", en la cual ya ningún individuo puede mejorar sin que para ello otro empeore.

Así, la teoría microeconómica moderna, más que condenar el desempeño del sector público como irremediablemente ineficiente, y más que evaluar el desempeño de las organizaciones públicas según los incentivos creados por la propiedad pública *per se*, hace incapié en el diseño de incentivos que eleven la competencia y mejoren el desempeño de las

24) Para quien esté familiarizado con la teoría microeconómica la explicación sobre las condiciones de un mercado competitivo es la siguiente:

(1) el precio es igual al costo promedio. Es decir, todas las empresas obtienen ganancias de cero. Si P es mayor que el costo promedio (AC) habrían incentivos para que una nueva empresa entrara al mercado y desplazara a otra(s) sombreando su precio. Si P es menor que AC entonces a una empresa le convendría más abandonar el mercado. De ahí que cuando $P=AC$ el mercado se encuentra en equilibrio.

2) no hay ineficiencia en la producción. Si una empresa estuviera produciendo sus productos a un costo superior al costo promedio, otras empresas encontrarían redituable entrar al mercado, desplazar a esta empresa y producir más eficientemente.

3) El precio es al menos tan grande como el costo marginal. Si alguna empresa estuviera operando en un mercado donde el precio es menor al costo marginal, cualquier otra empresa encontraría redituable entrar al mercado produciendo ligeramente menos que la otra empresa y desplazando a la otra empresa sombreando su precio infinitamente. Esta estrategia sería redituable porque el ingreso marginal perdido al reducir la producción, el cual es aproximadamente igual al precio, es menor que el ahorro en el costo marginal.

4) Si existen más de dos empresas en equilibrio en el mercado, entonces el precio no será mayor que el costo marginal. Si alguna de las empresas existentes operara con un precio menor al costo marginal, una nueva empresa podría entrar al mercado y producir un poco más que la otra empresa. El ingreso marginal de la nueva empresa, $MR=P$, excedería su costo marginal y, por consiguiente, obtendría mayores ganancias que la empresa desplazada.

5) El número y la configuración de las empresas en equilibrio es tal, que la producción se produce al mínimo costo. Por ello, existe eficiencia productiva tanto en la industria, como dentro de cada empresa en particular. (ver punto dos).

Si esta condición no se cumpliera, entonces una nueva empresa podría entrar al mercado produciendo a menores costos promedios, desplazando así a las empresas existentes.

organizaciones públicas y privadas. Para los que comparten las premisas básicas de esta teoría, la competencia constituye el principal factor que promueve un desempeño eficiente en las organizaciones. A mayores niveles de competencia, habrá mayor eficiencia.

Obviamente las condiciones del modelo de competencia perfecta descrito anteriormente, que garantizan competencia perfecta en el mercado y máxima eficiencia en las empresas, nunca llegan a cumplirse cabalmente en ningún mercado. En la medida en que los mercados tiendan a cumplir las condiciones del modelo anterior, el desempeño de las empresas tenderá a ser más eficiente. La teoría también reconoce aquellas condiciones que llevan a los mercados a alejarse de las condiciones "Pareto óptimas" de eficiencia. A tales condiciones la teoría se refiere como fallas del mercado.

c) fallas del mercado e intervención gubernamental

Existen amplios estudios sobre las situaciones bajo las cuales los mercados fallan en alcanzar niveles óptimos de equilibrio y eficiencia. Las más importantes son las siguientes:

Información imperfecta: los consumidores pueden carecer de información oportuna y verídica sobre los productos y precios y, por ello, pueden no ser competentes para evaluar correctamente la calidad y el costo de esos productos.

Barreras a la entrada: grandes costos de capital, requerimientos regulatorios,

o cualquier otro factor que inhiba seriamente a nuevas empresas entrar a un mercado y mantenerlo competitivo.

Rendimientos crecientes a escala: esto se da cuando los costos de producción disminuyen conforme el volumen de producción aumenta. A raíz de esta circunstancia, los productores a gran escala obtienen mayores márgenes de competencia y existe la tendencia a que aparezcan oligopolios o monopolios en el mercado.

Externalidades: Son los costos o beneficios que un agente económico transmite a una tercera persona, sin que para ello exista una transacción económica entre los dos, y que, por ello, no se refleja en el sistema de precios.²⁵ La ausencia de una transacción económica o un pago compensatorio, implica que la asignación de recursos no sea necesariamente Pareto óptima.

Internalidades: Son los costos o beneficios que tienen que asumir los participantes de una transacción económica y que no son incluidos en los términos de intercambio.²⁶

Bienes públicos: Este término, originalmente desarrollado por Paul Samuelson, se refiere a aquellos bienes que pueden ser utilizados por muchas

²⁵) El ejemplo clásico de una externalidad es el del individuo que vive cerca de una fábrica que contamina y que tiene que sufrir los daños de la operación de ésta. En este caso nos estaríamos refiriendo a una externalidad de tipo negativo.

²⁶) Esta definición proviene de Spulber, D., *op. cit.* p.54. Un ejemplo de una internalidad positiva sería la capacitación laboral que un trabajador recibiera y que no hubiera estado prevista en su contrato de trabajo.

personas al mismo tiempo sin que se reduzca la cantidad disponible para las demás. En este tipo de bienes los mecanismos de precios no pueden actuar para asignar recursos de manera racional o para asegurar su suficiente oferta o su producción eficiente. Estos bienes incluyen la mayor parte de los bienes culturales de una sociedad, la defensa nacional, la protección ambiental, así como importantes elementos para la actividad económica como el conocimiento científico y la infraestructura de un país.

Esta teoría, sin embargo, no ofrece respuestas sobre cómo deben ser corregidas las fallas de mercado. Hasta hace algunos años se pensaba que las fallas del mercado eran una razón suficiente para justificar la intervención del gobierno en la economía. Sin embargo, en tiempos recientes se ha sugerido que donde el mercado falla, también el gobierno puede fallar. Las fallas del mercado pueden ser consideradas como una condición necesaria, pero no suficiente para justificar la intervención gubernamental.

Autores como Spulber han advertido recientemente la necesidad de evaluar ampliamente la conveniencia de una política de regulación en un mercado antes de llevarla a cabo.²⁷ Para ello deberá analizarse, en primer lugar, si realmente ha ocurrido una falla de mercado.²⁸ Posteriormente deberá determinarse si la regulación gubernamental puede corregir la mala asignación de recursos o la causa de esa falla del mercado. Finalmente, deberá ser demostrado que los beneficios potenciales de la regulación

²⁷) *op. cit.*

²⁸) Una falla de mercado entendida como cualquier situación separada del óptimo de Pareto o una situación de "second best".

justifican la intervención gubernamental, para ello debe ser tomado en cuenta los costos administrativos y las ineficiencias que ello pudiera traer consigo.

Además de las condiciones anteriores, que pudieran justificar la intervención gubernamental, existen dos razones importantes que pueden también requerir la intervención gubernamental, sobre todo a través del establecimiento de empresas públicas.

Primeramente, cuando un país comienza su proceso de desarrollo existen razones para justificar una fuerte intervención del Estado en la economía, sobre todo a través de empresas públicas. La ausencia de mercados, de una adecuada infraestructura económica e incluso de un empresariado capaz de constituirse en el motor del crecimiento han requerido en muchos países la creación de un grupo importante de empresas públicas que impulse, en sus etapas iniciales, la modernización y el desarrollo económico.

Segundo, en los mercados fragmentados la velocidad y los costos de ajuste (tiempo y costo de respuesta de los agentes económicos ante las señales del mercado) pueden ser otra razón para justificar la creación de empresas públicas. En los casos de shocks externos, por ejemplo, el mercado transmite información a los agentes económicos, sin embargo, algunas veces éstos no responden inmediatamente ajustando la oferta de sus productos. En algunas industrias estratégicas, cualquier exceso en las cantidades ofrecidas o demandadas pudiera tener efectos negativos en el resto de la economía. Así, cuando los costos de ajuste son altos, cuando existe una tendencia natural a

formar monopolios y cuando la industria juega un papel estratégico en la economía, el establecimiento de una empresa pública pudiera ser la mejor alternativa a la mano.

IV PRIVATIZACION E INTERVENCION GUBERNAMENTAL

Como hemos visto en el análisis de estas tres variables, la propiedad sólo determina de una manera secundaria los niveles de eficiencia de una empresa. La eficiencia está más bien en función del grado de competencia existente en un mercado. Una empresa, ya sea pública o privada, que enfrente mayor competencia tenderá a maximizar el uso de sus recursos y a optimizar su producción. Así, a mayores niveles de competencia habrá mayores niveles de eficiencia y, por consiguiente un mejor desempeño. De ahí que muchas veces, la simple privatización no baste para hacer eficiente una empresa, pues ésta para tener éxito debe ir acompañada de políticas de liberalización que incentiven la competencia en el mercado de la empresa que se está privatizando. La intervención gubernamental en estos casos se hace necesaria no sólo para diseñar o mejorar el sistema de incentivos que promoverán mayor competencia, sino también para regular los mercados en los casos en que éstos adolezcan ciertas imperfecciones que no permitan su operación eficiente. Tal es el caso de las actividades que por naturaleza son monopólicas.

Los movimientos de privatización en el mundo han estado inspirados, en mayor o menor medida, por el propósito de elevar los niveles de eficiencia y productividad en la economía. Parece ya no existir ninguna duda en que

para lograr estos objetivos la actividad económica debe organizarse y operar en lo posible de acuerdo a los principios de una economía de mercado. Bajo esta visión económica están tomando lugar las transformaciones actuales en el papel y las relaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Escapa a los objetivos de esta tesis analizar la naturaleza y los efectos de estas transformaciones. Sin embargo, vale la pena por lo menos preguntarse cómo se ha alterado la función reguladora del gobierno a raíz de las políticas de privatización.

En los antiguos países socialistas de Europa oriental y algunos países en vías de desarrollo, los programas para operar mercados privados y vitalizar los nuevos espacios de la sociedad civil requieren de una participación muy activa del Estado en la creación de nuevas leyes e instituciones que aseguren no solo los derechos de propiedad y asociación voluntaria, sino que sienten las bases para el ulterior fortalecimiento del sector privado. En estos países la privatización no puede ser entendida como una mera reducción de la presencia e intervención estatal en la economía, ni tampoco como una mera transferencia de bienes del Estado a los particulares. Por el contrario, las políticas de privatización han acompañado una activa participación estatal tanto en el diseño de nuevas instituciones privadas como en el desarrollo de instituciones públicas que protejan los derechos de los particulares y fomenten el desarrollo de una economía capitalista.

Por su parte, en los países capitalistas con sectores públicos relativamente grandes, la privatización no requiere por entero de un nuevo

marco legal para las instituciones públicas y privadas. De hecho ya existe en ellos una división entre los sectores público y privado. En estos países la privatización tiene un significado más sencillo: la transferencia de empresas gubernamentales al sector privado.

Ahora bien, esta transferencia al sector privado no implica necesariamente que los gobiernos dejen de regular determinada actividad o sector económico, ni mucho menos que el Estado quede debilitado como resultado de las políticas de privatización. Rose ha señalado que el tamaño y las funciones a cargo del gobierno no dependen del número de instituciones públicas que componen el sector público.²⁹ La gestión gubernamental debe entenderse --según este autor-- a partir de por lo menos cinco variables, que reflejan la importancia de las acciones gubernamentales en una sociedad, a saber: las leyes, el gasto, los empleados, las organizaciones y los programas públicos.

La privatización, tal como ha sido definida anteriormente, se lleva a cabo muy frecuentemente vendiendo empresas públicas al sector privado, lo cual en principio disminuye el tamaño del gobierno. Sin embargo, ello no implica que el gobierno se desatienda de las empresas privatizadas. En muchos casos, sobre todo en la venta de empresas situadas en mercados monopólicos o poco competitivos, el gobierno ha asumido la tarea de estimular mayores niveles de competencia en esos mercados. Para ello se requiere no sólo de nuevas disposiciones legales, sino también agencias y

²⁹) Rose, Richard, *Understanding big governments; the programme approach*. London, Sage, 1984

empleados gubernamentales encargados de fomentar la competencia en aquellos mercados.

En Europa occidental y algunos países en desarrollo la transferencia de empresas públicas al sector privado ha sido la forma más común de privatizar. Sin embargo cada vez cobra mayor importancia la privatización llevada a cabo a través del *contracting-out* de los servicios públicos. En Estados Unidos, donde existen pocas empresas públicas que vender, se cuenta con una gran experiencia con este tipo de privatización. En este país la privatización se ha llevado a cabo fundamentalmente al permitir el acceso del sector privado a brindar servicios públicos y transfiriéndole algunas de las funciones gubernamentales.³⁰

Este tipo de privatizaciones han sido justificadas no solamente con argumentos económicos. Los partidarios más entusiastas de este tipo de medidas aducen también las ventajas de éstas para combatir los efectos negativos de las coaliciones y grupos que buscan beneficios particulares del gasto público, así como para disminuir o "privatizar" el "exceso" de demandas que enfrentan las instituciones gubernamentales.

³⁰) Algunas privatizaciones de este tipo tienen el efecto de atenuar la distinción entre las organizaciones públicas y privadas. Pues, por un lado, se supone que el gobierno fija las políticas y criterios a seguir cuando se le permite a una empresa privada el brindar ciertos servicios públicos; pero las empresas privadas adquieren inevitablemente cierto poder de decisión al brindar esos servicios. Por otra parte, cuando las empresas privadas comienzan a recaudar ingresos públicos, se convierten en instituciones bajo un mayor control gubernamental y se van haciendo menos privadas. Véase Paul Starr, "The New Life of ..." y Carl Shapiro y Robert D. Willig, "Economic Rationales for the Scope of Privatization" en Suleiman, *op. cit.* pp. 55-87.

Los simpatizantes menos entusiastas de este tipo de medidas se inclinan siempre por una privatización parcial de los servicios públicos y resultan a menudo indiferentes entre mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales a través de una mayor competencia interna entre las propias instituciones gubernamentales o entre éstas y las empresas privadas.

Así, en estos tres grupos de países las políticas de privatización más que implicar una reducción de la presencia estatal en la economía implican una reestructuración del sector público y la intervención estatal.

CAPITULO 2

LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

El propósito de este capítulo es analizar la política de privatización de empresas públicas que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas han llevado a cabo en los últimos diez años. El capítulo se divide en dos partes. En la primera se analizarán las principales características del sector paraestatal existente a finales de 1982, haciendo especial énfasis en los factores que motivaron su formación, crecimiento, estructura y desempeño.³¹ En la segunda parte se analizarán los diferentes motivos que llevaron a ambos gobiernos a instrumentar la política de privatización (desincorporación) de las entidades paraestatales, las características de este proceso y sus principales repercusiones económicas.

I ORIGEN, CRECIMIENTO, ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO.

a) origen y crecimiento

Después del periodo armado de la Revolución Mexicana, los distintos

³¹) En este apartado no se consideraran las empresas públicas ubicadas en los sectores sociales, como educación, salud y vivienda porque las razones de su creación, su estructura y su crecimiento y su desempeño obedecen a criterios muy distintos al de aquellas empresas del sector económico. El estudio de estas empresas requiere un análisis por separado.

gobiernos tuvieron como tarea principal, en el ámbito económico, reparar los daños materiales causados por la guerra y establecer las condiciones necesarias para el ulterior desarrollo económico del país. En esa época el país carecía prácticamente de una infraestructura económica capaz de vincular los incipientes mercados y servir de soporte al conjunto de las actividades económicas, se carecía también de un adecuado sistema financiero que fomentara y canalizara el ahorro a inversiones productivas y sobre todo se carecía de un sector privado nacional capaz de constituirse en el motor del crecimiento.

El Estado mexicano, cuyo régimen jurídico le otorga amplias responsabilidades sociales y le permite una amplia intervención en la economía, asumió la tarea de construir la infraestructura económica y fomentar las actividades económicas. Dadas las precarias condiciones de la economía, la inexistencia de instituciones y grupos políticos plenamente consolidados y el prevalecimiento de una estructura social predominantemente agraria y rural, resulta difícil concebir que otro agente distinto al Estado pudiera hacerse cargo, durante las primeras etapas del desarrollo mexicano, de conducir e impulsar las actividades económicas.

Esta activa intervención del Estado comenzó pronto a reflejarse en un constante aumento del gasto público y en la creación de un amplio conjunto de programas, instituciones y empresas públicas. Para reordenar e impulsar el desarrollo del sistema financiero se creó el Banco de México en 1925; también se establecieron distintas instituciones para financiar las actividades económicas como el Banco de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional

Hipotecario (1933) y Nacional Financiera (1934); para fortalecer la infraestructura del país se crearon importantes instituciones como la Comisión Federal de Electricidad (1937), la Compañía Exportadora Importadora de Maíz (1937) y, una vez expropiada la industria petrolera, se creó Petróleos Mexicanos (1938) para garantizar y ejercer el control exclusivo del Estado sobre esta industria.

Los gobiernos de la década de los años cuarenta y cincuenta continuaron abrazando la idea de un sector público involucrado fuertemente en las actividades productivas. Además, el Estado emprendió la tarea de impulsar el proceso de industrialización. En este periodo conocido como el de "sustitución de importaciones" se comenzaron a establecer empresas públicas para fomentar específicamente este proceso de industrialización, su función principal era la producción y el abasteciendo de insumos a la incipiente industria privada nacional. Para ello, el gobierno comenzó a invertir en actividades intensivas de capital buscando proveer la base para el establecimiento de cadenas productivas. En este periodo se formaron importantes empresas como Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y un conjunto importante de empresas siderúrgicas, de fertilizantes y mineras como Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México y Siderúrgica Nacional.

Particularmente en la época del desarrollo estabilizador (1954-1970) el gobierno culminó la nacionalización de la industria eléctrica, incorporó un número importante de ingenios azucareros al conjunto de empresas públicas y estableció la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO),

para regular el sistema de comercialización de productos básicos. Asimismo, el gobierno continuó la política de fomento a la industria privada nacional, pero esta vez a través de un esquema extremadamente proteccionista. Por un lado, se estableció un amplio conjunto de regulaciones y barreras tarifarias y arancelarias para proteger el sector industrial privado de sus competidores extranjeros y, por otro lado, el gobierno otorgó a la industria privada una serie de privilegios fiscales y subsidios indirectos que se canalizaron sobre todo a través de los bajos precios a los que las empresas públicas vendieron su producción (insumos) a la industria privada. Mantener bajos los precios de los bienes y servicios del sector público era no sólo una estrategia gubernamental para fomentar las actividades industriales, sino incluso se consideraba una medida adecuada para evitar presiones inflacionarias. María Amparo Casar, evaluando el desempeño de la industria estatal, ha estimado que el rezago en los insumos de uso generalizado, es decir fertilizantes, derivados del petróleo, petroquímicos y electricidad, era de 40% en el año de 1981 respecto a los niveles de 1960.³²

Aunque en este periodo tuvo lugar el mayor crecimiento y desarrollo del sector industrial, no se lograron los resultados esperados. Este modelo de desarrollo produjo problemas estructurales que determinaron su propio agotamiento: desequilibrio y falta de integración entre la industria y la agricultura, así como en la misma industria, donde el sector de bienes de consumo resultó más favorecido ante una notable incapacidad de los intermedios y de capital. Además, el excesivo proteccionismo que gozó la

³²) Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988, p.88

industria privada durante estos años inhibió fuertemente el mejoramiento de la productividad de este sector. De hecho, el desarrollo industrial tuvo un sentido antiexportador que impidió que la industria se hiciera competitiva internacionalmente, ya que el centro de desarrollo fue el mercado interno.³³ Este mercado cautivo desalentó la falta de calidad e hizo innecesaria la incorporación de nueva tecnología. Para principios de los setenta la falta de productividad de la industria nacional se había convertido en uno de los principales problemas estructurales de la economía mexicana.

Para hacer frente a los problemas derivados del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo optaron por intensificar el uso del gasto público. Durante la década de los años setenta, considerada como la década de mayor crecimiento del intervencionismo gubernamental, el gobierno continuó apoyando la conformación de un sector productor de bienes de capital fundando importantes empresas como NKS y CLEMEX. Además, el gobierno comenzó a fomentar el desarrollo científico y tecnológico y para ello creó un grupo importante de empresas como el Instituto Mexicano del Petróleo, el de Investigaciones Eléctricas, Investigaciones Siderúrgicas y el de Investigaciones Nucleares. Para la segunda mitad de esta década el gobierno aumentó significativamente sus actividades en el ramo de la petroquímica secundaria (Adhesivos, S.A., Poliestireno y Derivados, etc.) y en septiembre de 1982 el gobierno decidió llevar a cabo la nacionalización de

³³) Véase Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI, 1986, quien además explica claramente el sesgo antiagrícola de esta política de fomento industrial.

la bancos comerciales. Como lo demuestra el siguiente cuadro, fue en la década de los años setenta cuando tuvo lugar el más rápido crecimiento del sector de empresas públicas.

CUADRO I
EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO
(1920-1982)

periodo	<i>Incremento neto en el número de empresas incorporadas al sector público</i>	<i>Número acumulado de empresas paraestatales al final del periodo</i>
1920-1934	15	15
1935-1940	21	36
1941-1954	108	144
1955-1962	62	206
1963-1970	66	272
1971-1975	232	504
1976-1982	651	1155

Fuente: Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 156.

Ahora bien, en numerosas investigaciones se ha identificado, aunque no con datos precisos, que el rápido crecimiento de empresas públicas de esta década se debió en gran parte a la operación de "rescate" de empresas privadas en bancarrota que el gobierno llevó a cabo con el fin de proteger el empleo. No existen hasta ahora datos sobre el número exacto de empresas creadas para fomentar la actividad económica y aquellas absorbidas por el Estado para proteger el empleo. Alfredo Acle, tomando una muestra de 134 empresas públicas existentes a principios de los ochenta, demuestra que de este grupo sólo el 25 por ciento fueron empresas creadas directamente por el gobierno central, otro 25 por ciento es resultado de empresas creadas por el

propio sector paraestatal, sobre todo como empresas subsidiarias de otras empresas públicas, y el otro 50 por ciento restante corresponde a empresas privadas con problemas financieros que fueron rescatadas por el gobierno como parte de la política para proteger el empleo.³⁴

Resumiendo, la intervención del Estado en la economía a través del establecimiento de empresas publicas obedeció básicamente a cuatro motivos.

Primero, ante la ausencia de un fuerte sector privado nacional capaz de constituirse en el motor del crecimiento y desarrollo económico, las empresas publicas tuvieron a su cargo, en las etapas iniciales del desarrollo económico, la reconstrucción económica del país, la creación de una infraestructura económica y social que respaldará el proceso de modernización, y el fomento en general a la actividad económica.

Segundo, el gobierno buscó a través de las empresas públicas mantener y afianzar su control sobre la explotación de recursos esratégicos, como petróleo y electricidad.

Tercero, dentro de las actividades de fomento a la actividad económica que asumió el Estado, las empresas públicas sirvieron particularmente para impulsar el proceso de industrialización llevado a cabo a partir de 1940, produciendo y vendiendo insumos baratos a la incipiente industria privada

³⁴) Aclé, Alfredo y M. Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, Premio Nacional de Administración Pública, México, mimeo citado por Casar, María Amparo, *op. cit.*

nacional, participando en la producción de bienes de capital y fomentando el desarrollo científico y tecnológico.

Cuarto, la política de protección al empleo, sobre todo en la década de los setenta, impulsó al gobierno a adquirir empresas privadas en bancarrota de todo tipo (pesqueras, textiles, azucareras, de diversión y entretenimiento).

Para finales de 1982, el sector de empresas públicas estaba integrado por 1,155 empresas cuya actividad económica representaba el 18.5 por ciento del PIB.³⁵ Sin embargo, esta cifra por sí sola no dice qué tan grande ni qué tan importante, en términos económicos, era el sector de empresas públicas. Para responder a esta inquietud veamos brevemente algunos aspectos muy generales sobre la estructura y el desempeño de las empresas públicas.

b) consideraciones generales sobre la estructura y el desempeño del sector de empresas públicas

El estudio sobre la organización, estructura, actividad económica y desempeño del sector de empresas públicas constituye un tema muy amplio que rebasa los propósitos de esta tesis. En este apartado me concentraré únicamente en describir los rasgos más importantes hasta ahora investigados sobre la estructura y el desempeño de estas empresas. De hecho, a pesar de la importancia económica que ha tenido este sector, no existen aún estudios que permitan conocer con precisión su estructura, ni mucho menos que permitan identificar sus problemas y evaluar *objetivamente* su desempeño.

³⁵) Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 158

Por principio de cuentas, existen discrepancias en las fuentes oficiales respecto al número total de entidades públicas existentes y aquellas que realmente han sido desincorporadas.³⁶ De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez para fines de 1982 existían 912 entidades que integraban el sector paraestatal, mientras que para la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto eran 980.³⁷ En esta tesis se tomarán como referencia las cifras manejadas por la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que además de ser la entidad que brinda los registros más sistemáticos respecto al número de empresas públicas existentes y aquellas desincorporadas, es la fuente comúnmente más utilizada en diversas investigaciones.

Ya se mencionó anteriormente que las 1,155 empresas públicas existentes a finales de 1982 aportaban el 18.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). El siguiente cuadro muestra de manera más desglosada la participación de las empresas públicas en el PIB, el empleo y la formación bruta de capital de los años 1975 a 1986. Como podrá verse, la participación

³⁶) Para Vera Ferrer, parece haber dos razones que explican la variación en las cifras oficiales respecto al número de entidades desincorporadas. Primero la falta de un registro sistemático tanto del número absoluto de entidades públicas, como de aquellas desincorporadas. Y, segundo, la frecuente inclusión de entidades autorizadas para ser desincorporadas (o en proceso de desincorporación) como entidades ya desincorporadas. Véase Vera Ferrer, Oscar Humberto, "The Political Economy of Privatization in Mexico" en William Glade (ed.), *Privatization of public enterprises in Latin America*. San Francisco, Cal., ICS Press, 1991, pp. 35-57.

³⁷) Estas cifras corresponden a Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*. México, Porrúa, 1983 y Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Coordinación general de modernización de la administración pública federal*. México, SPP, 1985

de las empresas públicas en estas tres variables fue en ascenso hasta principios de los años ochenta.³⁸

CUADRO 2

Participación del sector público y las empresas públicas en el PIB, empleo y formación de capital de la economía mexicana (porcentajes)

AÑO	PIB		PIB EXCLUYENDO PEMEX		EMPLEO		FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL	
	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas	Total sector público	Empresas públicas
	1975	14.60	6.60	11.90	3.90	14.00	3.40	41.90
1976	15.20	6.50	13.00	4.30	15.10	3.60	38.90	24.60
1977	16.40	7.80	13.20	4.60	15.30	3.70	39.80	23.80
1978	16.20	7.70	13.00	4.50	15.80	3.70	45.10	28.60
1979	16.90	8.30	12.90	4.30	16.40	3.80	43.80	27.70
1980	19.10	10.50	11.50	3.90	17.00	3.90	45.00	26.70
1981	19.80	10.40	13.50	4.10	17.50	4.00	46.30	29.20
1982	23.30	14.00	13.30	4.00	18.70	4.40	46.70	30.00
1983	25.60	18.20	12.50	5.10	20.40	5.10	44.50	27.70
1984	24.40	17.00	12.70	5.40	21.00	5.20	39.40	24.20
1985	22.80	15.50	12.30	5.40	21.40	5.20	35.80	22.20
1986	20.40	13.30	12.90	5.80	22.20	5.20	35.10	20.00

Fuente: Vera Ferrer, Oscar Humberto, "The Political Economy of Privatization in Mexico", en William Glade (ed.), *Privatization of public enterprises in Latin America*, San Francisco, Cal., ICS Press, p. 41

Como propietario de estas empresas, el Estado participaba

³⁸) Como ha señalado Vera Ferrer, estas cifras, aunque ascendentes, tienden a subestimar la importancia del sector público. Esto se debe en parte a la forma en que se calculan las Cuentas de Producción del Sector Público. Las empresas públicas, por ejemplo, que venden su producción a precios subsidiados tienen un valor agregado negativo. CONASUPO, por ejemplo, cuyas ventas se encontraban en esos años entre las hechas por las 5 empresas públicas más importantes de México disminuyen contablemente el peso del sector público en la economía. Vera Ferrer, *op. cit.*, p. 41

prácticamente en todas las actividades económicas. Desde bancos, telégrafos, minas, siderúrgicas, compañías de aviación y teléfonos hasta hoteles, restaurantes, cabarets, y fábricas de bicicletas se encontraban en el conjunto de empresas administradas por el Estado. Sin embargo, la gran diversidad económica de sus empresas no significa que la presencia estatal fuera significativa en todos los sectores económicos. De hecho, las empresas públicas han tendido a concentrarse principalmente en los siguientes sectores económicos: Industria (minería, gas, electricidad, petróleo, siderurgia), comunicaciones y transportes y servicios financieros.

CUADRO 3

SECTOR	PARTICIPACION %
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.1
Minería	14.1
Industria manufacturera	5.9
Construcción	
Electricidad, gas y agua	100.0
Comercio, restaurantes y hoteles	-
Transporte, almacén y comunicaciones	22.5
Servicios financieros,	14.9
Servicios comunales, sociales y personales	44.2
Industria petrolera	99.5

Fuente: Tamayo, Jorge, "Las entidades paraestatales en México; origen, evolución y perspectivas", Revista de Administración Pública, núm. 82, 1992, p. 110.

CUADRO 4

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRODUCCIÓN TOTAL DE INDUSTRIAS MEXICANAS SELECCIONADAS 1965-1982 (PORCENTAJE)

	1965	1970	1975	1980	1982
Azúcar	17.5	34.8	40.0	57.6	65.8
Pescado y productos marinos	3.4	42.0	14.8	11.9	26.5
Petróleo y derivados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Petroquímica básica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fertilizantes	44.0	61.3	61.1	62.8	66.1
Industria del hierro y el acero	41.2	36.2	38.4	44.3	67.8
Industria automotriz	9.1	21.2	23.7	23.3	18.5
Equipo de transportación	92.4	51.9	41.9	51.1	61.7

Fuente: Vera Ferrer, Oscar Humberto, *op. cit.*, p. 42

Como lo demuestran los cuadros anteriores, las empresas estatales participaban de manera significativa en la producción industrial del país, donde ya hemos visto que desde los años cuarenta han contribuido principalmente a la generación de insumos para el resto de la industria nacional. Medida la participación estatal en la producción bruta industrial por tipo de bien, tenemos que para los años 1982-1984 las empresas públicas producían

CUADRO 5

PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION BRUTA INDUSTRIAL POR TIPO DE BIEN (1982-1984)

Bienes de consumo no duradero	5.0
Bienes de consumo duradero	6.4
Bienes intermedios no petroleros	13.2
Bienes de capital	8.3
Industria petrolera	90.1

Fuente: Tamayo, *op. cit.*, p. 111

En lo que respecta al sector financiero, aun antes de la nacionalización de la banca la participación de las instituciones estatales era significativa. Entre 1977 y 1982 éstas aportaban en promedio entre el 45 y el 50 por ciento del crédito total. Cabe mencionar que el sector público aportaba sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. En 1980, por ejemplo, la tasa activa ponderada promedio de la banca estatal y fondos de fomento fue de 17.4% mientras que la tasa en promedio de la banca privada fue de 27.8%³⁹

Ya se mencionó en el capítulo anterior que existen diferentes formas para evaluar el desempeño de las empresas públicas. Uno podría analizar los aspectos internos de estas organizaciones, evaluando los aspectos más relevantes de su gestión y administración como lo son su organización, la estructura de sus mandos, sus procesos de toma de decisiones, la utilización eficiente de sus recursos, su capacidad de respuesta y adaptación a las condiciones cambiantes del mercado, etc. O bien, una segunda forma de evaluación consiste en examinar estas organizaciones desde afuera, es decir analizando el grado de cumplimiento de los objetivos para los que han sido creadas, su aportación a los mercados donde realizan sus actividades y, en general, su aportación al conjunto de la economía.

Sobre la primera forma para evaluar el desempeño de las empresas públicas existen en México muy pocos estudios, los cuales generalmente abarcan sólo un número muy reducido de casos que no permiten hacer

³⁹) Tamayo, Jorge, "Las Entidades Paraestatales en México: Origen, Evolución y Perspectivas", *Revista de Administración Pública*, nú. 82, 1992, p. 111- 112.

generalizaciones para el resto de las empresas públicas. La segunda forma de evaluación, que tampoco está muy desarrollada, cuenta con mayores investigaciones que la primera y ha contribuido no sólo a confirmar la importancia de las empresas públicas en ciertos sectores económicos, sino también a desvalidar algunos prejuicios que comúnmente se tienen contra éstas.

Ya vimos en el apartado anterior que las empresas públicas han contribuido de manera significativa al PIB y que en algunos sectores participan con el 100 por ciento de la producción. Veamos ahora la participación de éstas en el empleo, la formación de capital, precios y los requerimientos de financiamiento.

Pedro Aspe ha estimado que para finales de 1982 el conjunto de empresas públicas brindaba el 10 por ciento del empleo total en la economía.⁴⁰ Si comparamos esta cifra con la aportación al valor de la producción del conjunto de empresas públicas al PIB en ese mismo año (18.5 por ciento) podríamos deducir que, en promedio, los trabajadores de las empresas estatales aportaban mayor producción que los trabajadores del sector privado. El estudio de María Amparo Casar confirma, para el sector industrial, la validez de esta hipótesis. Su estudio ha encontrado que para el periodo 1965-1981 el valor de la producción generado por un trabajador en la industria estatal es superior al generado en promedio en el resto de la industria mexicana. Esta mayor productividad se debe, sin embargo, no a una

⁴⁰) Aspe, *op. cit.*, p. 158

mayor eficiencia *per se* de la industria estatal, sino principalmente al hecho de que las empresas públicas industriales son de mayor intensidad de capital y tamaño de planta que las industrias privadas. "...El obrero de la industria estatal es más productivo pero, al mismo tiempo, trabaja con más maquinaria y equipo que el promedio de la industria nacional."⁴¹ Así pues, aunque las empresas públicas industriales no son por sí mismas más eficientes que las del sector privado, tampoco puede decirse que la productividad del trabajo en la industria estatal sea del todo ineficiente. En este estudio también se ha encontrado que la industria estatal genera más puestos de trabajo que la industria privada a partir del mayor número de empleos generado por unidad de crecimiento del producto.⁴²

Aun cuando en el sector industrial muchas empresas públicas han ocupado posiciones monopólicas, los precios de su producción no reflejan que éstas hayan obtenido importantes rentas derivadas de su posición monopólica. Casar ha encontrado que los precios de los productos del conjunto de la industria estatal estaban 20 por ciento por debajo del nivel relativo de 1960. Sin embargo, en los insumos de uso generalizado para la industria, tales como fertilizantes, derivados del petróleo, petroquímicos y electricidad este rezago alcanzaba el 40 por ciento.⁴³ Estos rezagos, como podrá suponerse, obedecen fundamentalmente a que estas empresas, apegándose a la política de fomento industrial del gobierno analizada

41) Casar, *op. cit.*, p. 83

42) *Ibid.*, p. 85 La elasticidad-producto del empleo, es decir el incremento porcentual del empleo asociado a un incremento de 1 por ciento en la producción, es de 0.86 para el periodo 1965-1982, mientras que para el conjunto de la industria nacional la cifra es 0.53.

43) *Ibid.*, p. 88

anteriormente, vendieron su producción al sector industrial privado a bajos precios, subsidiando prácticamente los insumos al sector industrial privado. El grado de monopolio, como podría esperarse, no fue un factor que haya contribuido a la rentabilidad de las empresas públicas.

El cuadro 3 muestra la aportación de las empresas públicas a la formación bruta de capital era de 30 por ciento del PIB en 1982. La aportación, como porcentaje del PIB, de las empresas públicas a la formación bruta de capital es mayor que su aportación al valor de la producción. En otras palabras, el esfuerzo de inversión de la industria estatal es sensiblemente superior a su capacidad productiva. Ya que las empresas públicas han carecido de una elevada capacidad para generar ahorro interno, debido a la política de precios y fomento industrial analizada anteriormente, es de esperar que estas empresas industriales hayan demandado fuertes recursos del resto de la economía para poder alcanzar las altas tasas de formación de capital que lograron.⁴⁴ Estos recursos provinieron tanto de las transferencias y subsidios realizados por el gobierno federal, como de los recursos que estas empresas consiguieron en forma de préstamos del exterior. El siguiente cuadro presenta el monto de subsidios y transferencias que el gobierno federal central aportaba al sector paraestatal.

⁴⁴) Como hace notar Casar (p. 93) sólo a través de un análisis detallado de los proyectos que incorpore el rezago entre producción e inversión derivados de su periodo de maduración, sería posible contar con cifras más concretas al respecto.

CUADRO 6

SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL AL
SECTOR PARAESTATAL (PROPORCIÓN DEL PIB)

AÑO	%	AÑO	%
1980	8.37	1986	3.31
1981	9.46	1987	5.94
1982	12.71	1988	3.42
1983	8.89	1989	3.09
1984	6.96	1990	2.51
1985	5.11		

Fuente: Aspe Armella, Pedro, *op.cit.*, p.

Los requerimientos de recursos del sector de empresas públicas industriales explican en forma importante el déficit financiero del sector público. El manejo que se ha hecho de variables como los precios y la formación de capital condujo inevitablemente a un déficit financiero de las empresas en cuestión.

Evaluando, bajo esta perspectiva económica, el desempeño de las empresas públicas del sector industrial tenemos que éstas han contribuido de manera significativa a la producción, el empleo y la formación bruta de capital generada en la economía. Es decir, estas empresas han sido importantes agentes del desarrollo económico. Incluso la industria estatal ha tenido índices de productividad del trabajo mayores a los de la industria privada y su contribución al empleo, medido por los incrementos de su producción, es mayor que aquellos de la industria privada. No existen razones importantes, bajo esta perspectiva, que demuestren una ineficiencia

inherente a las empresas públicas. El alto endeudamiento que presentaban estas empresas a finales de 1982 es resultado, entre otros factores, de la incompatibilidad de funciones que éstas tuvieron que cumplir. Elevar continuamente su producción, lograr altas tasas de formación de capital y crear de manera sostenida empleos no era compatible con una política de fomento industrial basada en un esquema de protección a la industria privada, en la que las empresas privadas tenían que vender su producción (insumos) a muy bajos precios, transfiriendo prácticamente subsidios a la industria privada nacional. El endeudamiento de las empresas públicas industriales es resultado pues de la incompatibilidad de funciones que le fueron asignadas.

II LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

La privatización de empresas públicas en México ha sido un proceso que se ha llevado a cabo con diferente intensidad y diferentes propósitos a lo largo de los 10 años que se ha puesto en práctica. A diferencia de otros países, la privatización en México no respondió *originalmente* a la necesidad de reducir el enorme déficit fiscal del sector público. Tampoco parece responder originalmente a factores ideológicos o presiones de organismos internacionales. ¿Cuáles fueron entonces los principales factores que motivaron a las autoridades gubernamentales en México a iniciar una política de privatización de sus empresas públicas?⁴⁵ En esta segunda parte se analizarán brevemente los factores que llevaron al gobierno de Miguel de la

⁴⁵) El término empresas pública se utilizará aquí en sentido general refiriéndose al conjunto de entidades que componen el sector paraestatal en México: Empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos, organismos descentralizados.

Madrid a iniciar la política de privatización (desincorporación) de empresas públicas (entidades paraestatales) y posteriormente al gobierno de Carlos Salinas a continuar esta política con mucho más vigor que su antecesor. Se intentará así mismo identificar las principales repercusiones económicas de la privatización?

a) la privatización bajo el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988)

Después de varios años de sostenido crecimiento la economía mexicana entró en un periodo de crisis en 1982 al caer los precios internacionales del petróleo. El modelo de desarrollo adoptado en los años anteriores había hecho a la economía mexicana extremadamente dependiente de los ingresos por la exportación de petróleo y del financiamiento externo. La enorme reducción de recursos llevó al país a declararse incapaz de continuar pagando los intereses de la deuda externa, la cual alcanzaba los 87,600 millones de dólares. La inflación alcanzó el 100% en ese año, el Producto Interno Bruto decreció por primera vez después de varias décadas de sostenido crecimiento y el peso se devaluó 267 por ciento respecto al dólar. En ese año el déficit financiero del sector público alcanzó la alarmante cifra del 18 por ciento del PIB. A raíz de la creciente e incontrolable fuga de capitales, el gobierno decidió nacionalizar el conjunto de los bancos comerciales y hacerse cargo directamente del control de cambios en septiembre de 1982. Estas últimas medidas, sin embargo, no solamente provocaron un enorme conflicto entre el gobierno y el sector privado, sino que incluso alentaron más la salida de capitales, lo cual tuvo, entre otras cosas, un impacto negativo en la tasa de inversión privada en la economía.

Para hacer frente a la crisis el nuevo gobierno encabezado por Miguel de la Madrid anunció, entre sus primeras medidas, el establecimiento del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y una estrategia para realizar cambios estructurales en la economía. . Ni en la campaña presidencial, ni en el PIRE y tampoco en la estrategia de cambio estructural se contemplaban la venta o el desmantelamiento de las empresas públicas existentes en ese momento. En los numerosos foros y documentos oficiales sólo se hablaba de la necesidad de modernizar las empresas públicas, de operarlas honesta y eficientemente, de reducir sus déficits, pero todavía no se hablaba de la posibilidad de reducir el número de ellas.⁴⁶ En su discurso de toma de posesión De la Madrid hacía explícito su postura respecto a las empresas públicas:

...exigiremos a los administradores y pediremos a los trabajadores de las empresas públicas compromisos explícitos de eficacia y productividad. Esta debe ser su contribución a la indispensable reordenación económica en la que debemos comprometernos todos los mexicanos. Tenemos que asumir la realidad. No podemos tolerar la quiebra de nuestras empresas públicas, patrimonio fundamental de la Nación. ⁴⁷

Hemos ya visto anteriormente el enorme peso, en términos de subsidios y transferencias, que significaba para el gobierno central el

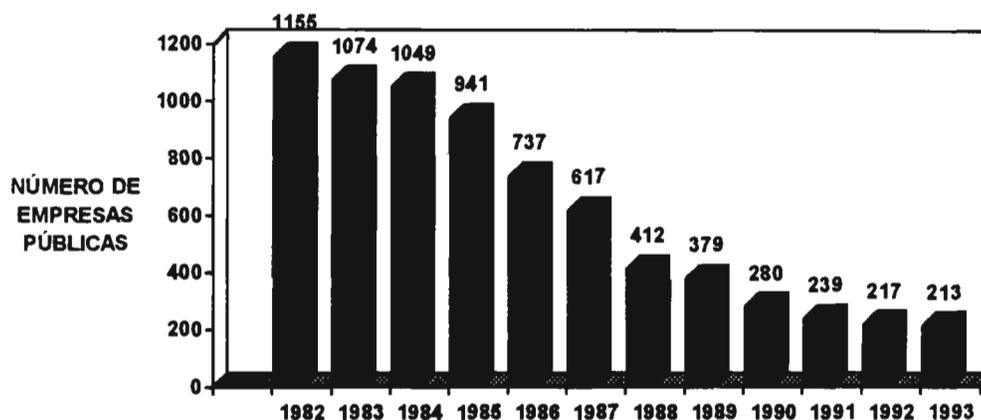
46) Véase, por ejemplo, las distintas ponencias incluidas en la *Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública*. México, INAP, 1983. En estos documentos se reconocía que los subsidios a las empresas públicas habían aumentado considerablemente y que muchos de éstos no siempre llegaban a quienes debían finalmente recibirlos.

47) De La Madrid Hurtado, Miguel, "Mensaje de toma de posesión- 1o. de diciembre de 1982", México, Secretaria de Gobernación, s.f., p. 4

conjunto de empresas públicas. Estos subsidios y transferencias tenían obviamente un fuerte impacto en el déficit financiero del sector público. De hecho, en varios países, la venta de empresas públicas había sido justificada como una política para reducir precisamente este déficit gubernamental. En México, sin embargo, este problema parece no haber sido la causa principal de la privatización.. Numerosos autores han encontrado que en esos primeros años de la crisis el impacto del déficit fiscal sobre los otras variables macroeconómicas era considerado como un problema de ingresos, es decir como una insuficiente recaudación pública, más que como un problema de gasto.⁴⁸

GRAFICA 1

EVOLUCIÓN ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL
Diciembre 1982-Mayo 1993



1

Fuente: Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993.

⁴⁸) Véase, por ejemplo, Vera Ferrer, *op. cit.*

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se autorizó la desincorporación de 772 entidades paraestatales.⁴⁹ De éstas 529 se concluyeron en ese periodo. ¿Cuál fue el impacto económico de estas desincorporaciones? Por principio de cuentas, del total de empresas desincorporadas en este sexenio, sólo 204 fueron vendidas y el resto fueron liquidadas, fusionadas o transferidas. (Véase cuadro. 7.) Esta cifra demuestra que la desincorporación era en gran medida una reorganización administrativa más que una política para recaudar más recursos para el gobierno. Las empresas vendidas brindaron ingresos aproximadamente por 500 millones de dólares⁵⁰. De acuerdo al Cuadro 8 estos ingresos, como proporción del PIB, fueron muy pequeños y no puede decirse que esta cantidad haya contribuido a reducir el déficit presupuestal, el cual tan sólo en 1987 era 30 veces más grande.

CUADRO 7

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	82
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	99
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	213

Fuente: *Ibid.*

49) Datos que comprenden de diciembre de 1982 a octubre de 1988.

50) *Ibid.*, p. 182.

CUADRO 8

INGRESOS NO RECURRENTES PROVENIENTES DE LA PRIVATIZACION		
AÑO	<i>Ingresos de la privatización/ Ingresos del sector público</i>	<i>Ingresos de la privatización/ PIB</i>
1985	0.02%	0.01%
1986	0.04%	0.01%
1987	0.31%	0.10%
1988	0.67%	0.29%
1989	0.59%	0.19%
1990	4.32%	1.19%
1991	14.40%	3.83%

Fuente: Aspe Armella Pedro, *op. cit.*

Dado que oficialmente no se han dado a conocer los montos en subsidios y transferencias que cada una de las empresas públicas desincorporadas en este sexenio absorbían, no se ha podido estimar el ahorro que representó exactamente para el gobierno la desincorporación de estas empresas. Empero, nada hace suponer que éste ahorro haya sido realmente significativo. El impacto de las desincorporaciones en este periodo sobre la producción y el empleo de las empresas públicas es poco significativo. Tamayo ha estimado que el impacto de la venta de empresas públicas en este periodo solo disminuyó en 2.9 por ciento la producción generada por el sector de empresas públicas.⁵¹ En lo que se refiere al empleo, sólo se observa una reducción del 6.9 por ciento.

⁵¹) Tamayo, *op. cit.*, p. 122. Si se excluye a PEMEX y el sector financiero esta cifra se eleva a 14.6 por ciento.

Así, el impacto de las desincorporaciones llevadas a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid tienen poca importancia tanto sobre el déficit gubernamental, como sobre la producción y el empleo generado por el conjunto de empresas públicas. La principal razón de este insignificativo impacto es que, en términos generales, las entidades desincorporadas fueron las más pequeñas, tanto en producción como en empleo. A finales del sexenio, las grandes empresas públicas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México y la banca comercial, que aportaban más del 80 por ciento de la producción, continuaban formando parte del conjunto de empresas no desincorporadas. En otras palabras, la desincorporación, vista por sus efectos económicos, no parece haber respondido a la necesidad de reducir el enorme déficit del sector público.

Tampoco parece que las consideraciones ideológicas hayan tenido un peso importante en los motivos que llevaron al gobierno, como sucedió en otros países, a desincorporar algunas de sus empresas públicas. En esos años se consideraba que el papel de las empresas públicas era crucial para el modelo de economía mixta. Esta fue una doctrina enunciada frecuentemente por el gobierno de Miguel de la Madrid. De hecho, una de las primeras acciones de su gobierno fue reformar algunos artículos de la Constitución, en particular los artículos 25, 26, 27 y 28, para hacer más explícito el régimen de economía mixta y el papel directivo del gobierno sobre los procesos económicos. Con esta reforma constitucional y con lo modesto de los logros de las políticas de desincorporación parece quedar muy poco lugar para argumentar que los motivos para la desincorporación hayan sido

primordialmente ideológicos.

¿Cuáles fueron entonces los motivos de fondo que llevaron al gobierno de Miguel de la Madrid a la desincorporación de algunas de las empresas públicas? La desincorporación de empresas públicas, al menos durante los primeros años de este sexenio, parece responder a dos necesidades que el sector público tenía en esos momentos. Primero, enfrentar el caos administrativo en el que se encontraban las empresas públicas y, segundo, utilizar la venta de las empresas públicas como un mecanismo para reestablecer las buenas relaciones entre el sector público y el privado. Veamos estas dos consideraciones.

El sexenio de Miguel de la Madrid comenzó haciendo incapié en la necesidad de controlar el sector central y el sector paraestatal. Se pusieron en marcha diversos programas para mejorar la gestión de las empresas públicas, además se llevaron a cabo durante todo el sexenio varios ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público con el fin de disminuir su rezago y se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el fin disminuir el gran número de controles administrativos que el sector central ejercía sobre las entidades paraestatales, así como para dotarlas de mayor autonomía de gestión. La política de desincorporación, vista por el número de entidades, respondía más a ajustes administrativos que a la venta de empresas al sector privado. En este sexenio, sólo el 28 por ciento de las empresas desincorporadas correspondió a empresas vendidas al sector privado o a los trabajadores, el grueso de las desincorporaciones correspondió a liquidaciones o extinciones de empresas (51%). A través del

mecanismo de fusión se desincorporó otro 11%, las transferencias a los gobiernos estatales abarcaron el 4% de las entidades y el resto fueron empresas que, al entrar en vigor la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, dejaron de formar parte del conjunto de empresas en propiedad del Estado.⁵² Así, por el número de casos, la desincorporación obedeció más a la necesidad de reordenar administrativamente el conjunto de pequeñas empresas en manos del gobierno. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las consideraciones sobre los cientos de pequeñas empresas que fueron liquidadas fueron básicamente administrativas: reducir el número de empresas y por lo tanto los costos de su supervisión para el Estado.⁵³ Muchas de estas pequeñas empresas sólo existían en el papel, por lo que su desincorporación no fue complicada. De hecho, la privatización comenzó desincorporando empresas públicas pequeñas, sobre todo comisiones y fideicomisos, que ya habían cumplido los fines para los cuales habían sido creados.

Además de ser la desincorporación una importante reforma administrativa, fue también una importante estrategia gubernamental para buscar el restablecimiento de las buenas relaciones entre el gobierno y el sector privado. Miguel de la Madrid empezó su gobierno con un fuerte distanciamiento con el sector privado, provocado sobre todo por la nacionalización de la banca que el anterior gobierno había llevado a cabo. La

52) *Ibid.*, p. 121

53) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "La venta de empresas del sector público: fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1988", México, SHCP, octubre de 1988, p. 71, citado por Ross Schneider, Ben, "La política de privatización en Brasil y México: Variaciones sobre un Tema Estadístico", *Foro Internacional*, p. 24.

nacionalización tuvo dos efectos inmediatos rompió el equilibrio que hasta entonces habían guardado la iniciativa privada y el Estado en el ámbito económico, y por otro, reafirmó la incertidumbre respecto de los límites que podía tener el Estado. "La incertidumbre dejó de tener contenido abstracto para significar inseguridad jurídica de la propiedad y de las funciones propias que cada sector desempeñaría en la sociedad".⁵⁴ Este distanciamiento se reflejó inmediatamente en la salida de capitales hacia el exterior y en una significativa reducción de la inversión privada, la cual en 1982 y 1983 cayó en casi un 20 por ciento anual. El gobierno, a raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo, el alza en las tasas de interés y la suspensión de créditos, enfrentó una disminución significativa de sus ingresos. Para enfrentar esta crisis se requería indudablemente de los capitales y la inversión privada. Sin embargo, el gobierno no sólo requería de la participación del sector privado en el corto plazo, sino también en el largo plazo la estrategia gubernamental para afrontar los problemas estructurales de la economía requería de este apoyo. El gobierno había identificado básicamente cuatro problemas estructurales de la economía mexicana: desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.⁵⁵ Para afrontar estos problemas el gobierno propuso reducir y controlar el gasto público, reestructurar tanto el sector central como el paraestatal, aumentar los ingresos gubernamentales y la revisión del aparato productivo para lograr su integración y eficacia, así como reorientarlo hacia el exterior

⁵⁴) Hernández Rodríguez; Rogelio, " La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid" en *Foro Internacional*, 30 (4), 1990, p. 745..

⁵⁵) Véase Secretaria de programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo*. México, 1983.

mediante la liberalización y apertura comercial. Bajo esta estrategia el sector privado pasaba a ser la pieza central del desarrollo.

El desarrollo requiere de un sector privado capaz de impulsar los grandes proyectos económicos, en condiciones de competencia y eficiencia capaz de incorporar nuevas tecnologías y dispuesto a sumir los riesgos de su propia actividad; un sector privado con verdadero espíritu de empresa que sepa reconocer y adaptar su actividad a las nuevas condiciones de los mercados y que pueda impulsar el desarrollo y la integración de nuevas áreas.⁵⁶

Esta estrategia requería, tanto en el corto como en largo plazo, un sector empresarial más dinámico. Fueron muchos los intentos gubernamentales para restablecer el diálogo y las buenas relaciones con el sector privado. La propia estrategia de desarrollo contemplaba puntos de reconciliación como la disminución y control del gasto, la delimitación de las áreas prioritarias y estratégicas que el gobierno debía atender. Como ya mencionamos, una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la reforma a varios artículos constitucionales para hacer explícito el régimen de economía mixta, restringir las áreas que le serían exclusivas al Estado y que no podrían ser más que aquellas definidas por la Constitución como estratégicas. Estas reformas, aunque por un lado hacen explícito el papel directivo del Estado sobre la economía, reconocen explícitamente al sector privado, sus propiedades y la obligación del Estado para estimularlo. La delimitación de las áreas estratégicas que sólo podrán ser operadas por el Estado implica al mismo tiempo reconocer que todas las demás actividades

⁵⁶) *Ibid.*, p. 149.

podrán y deberán ser llevadas a cabo por el sector privado.

La desincorporación de entidades paraestatales puede ser vista como una estrategia, aunque no la principal, para restablecer las buenas relaciones con el sector privado. El programa de privatización en México fue satisfactorio para el sector privado más como un indicador de la orientación del gobierno que en términos de nuevas oportunidades de ganancias directas.

El sector privado realmente se benefició poco, en términos de nuevas ganancias, con la desincorporación. La liquidación, extinción y transferencia de empresas públicas muchas veces no tiene ningún resultado directo en el sector privado. Vender empresas a precios reducidos agrada a los compradores, pero éstos son pocos. Es más, la privatización de empresas públicas significa el fin de subsidios que éstas tradicionalmente han venido transfiriendo al sector privado. Bajo esta última circunstancia el sector privado pasa a ser el perdedor con la privatización.

De ahí que la privatización durante sus primeros años haya funcionado más como un signo de la nueva orientación del gobierno, que como una nueva estrategia de éste para involucrar al sector privado en importantes actividades económicas. Ross Schneider confirma, mediante entrevistas y encuestas a los funcionarios públicos y empresarios que la privatización durante sus primeros años fue una importante herramienta del gobierno federal para lograr la reconciliación y restablecer el diálogo con el sector privado:

Según Jesús Silva Herzog, Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1982 a 1986, los motivos para seguir con la privatización variaron a lo largo del sexenio. Durante los primeros años, el objetivo principal fue restaurar la confianza empresarial y la inversión privada. Después de la crisis fiscal de 1985 (y de que las relaciones entre el gobierno y los empresarios habían mejorado), el interés se desvió hacia la reducción del déficit y del caos administrativo. En 1988 la atención se centró en las elecciones y en derrotar al PAN...⁵⁷

En términos económicos, la privatización llevada a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid tiene un impacto poco significativo. Sus méritos parecen estar más en función de la necesidad de reordenar administrativamente el sector de empresas públicas, utilizando simultáneamente esta política de desincorporación como un instrumento para mejorar las relaciones gubernamentales con el sector privado. No obstante, puede observarse que el énfasis dado a la privatización va en aumento a lo largo del sexenio. En 1983 y 1984 se autoriza y se lleva a cabo la desincorporación de muy pocas entidades paraestatales. De hecho, son entidades muy pequeñas por lo que su desincorporación es administrativamente fácil y conveniente. Como ya vimos, muchas de ellas eran fideicomisos que ya habían cumplido las funciones para las cuáles habían sido creadas, otras sólo existían en el papel. Durante los años 1985 y 1986 aumenta el tamaño y la importancia de las entidades paraestatales desincorporadas. Pero no es sino hasta los dos últimos años del sexenio que la privatización es impulsada con mayor fuerza. Durante estos dos últimos años se autoriza la desincorporación de grandes empresas como Mexicana de Aviación. Sin embargo, el mayor impulso a la privatización de empresas

⁵⁷)Ross Schneider, Ben, *op. cit.*, p 27

más grandes no provino del gobierno de De la Madrid, sino del gobierno de Salinas de Gortari. A diferencia de su antecesor, el nuevo gobierno del Presidente Salinas lleva incluso la privatización a empresas que hasta poco antes de su desincorporación eran empresas consideradas prioritarias, y cuya actividad se consideraba todavía estratégica en términos constitucionales. Examinemos muy brevemente la política de privatización llevada a cabo por el Presidente Salinas.

b) La privatización bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

A mayo de 1993 el gobierno del Presidente Salinas había concluido la desincorporación de 228 entidades públicas. Esta cifra es menor al número de entidades desincorporadas en el sexenio anterior. Sin embargo, por el tamaño y la importancia de las empresas desincorporadas, así como por el impacto económico de esta privatización, la desincorporación en este último sexenio se ha convertido en uno de los procesos de privatización más grandes del mundo.

Para 1988 los ingresos acumulados recibidos por el gobierno federal por la venta de empresas públicas no superaban 0.50 por ciento del PIB ni el 1.2 por ciento de los ingresos del sector público. (Véase Cuadro 8). En los tres primeros años del nuevo gobierno los ingresos acumulados por la venta de empresas alcanzaban representaban aproximadamente el 4.2 por ciento del PIB y el 20 por ciento de los ingresos totales del sector público. Durante los años siguientes estos ingresos aumentaron de manera considerable con la privatización de la banca comercial, la segunda venta de acciones serie "L"

en manos del gobierno en los mercados internacionales de capital y la venta de empresas de gran tamaño. Para mayo de 1993 los ingresos por la venta de entidades públicas acumulados por el gobierno de Salinas de Gortari ascendían a casi 20 mil millones de dólares, cifra que contrasta enormemente con los 500 millones de dólares recibidos por el mismo concepto por el gobierno de De la Madrid.⁵⁸

¿Por qué el gobierno de Salinas decide llegar más lejos con la privatización de las empresas estatales? Ciertamente el gobierno de De la Madrid contemplaba dentro de sus programas la reducción del número de entidades gubernamentales no estratégicas o prioritarias como un importante instrumento de política económica. Su estrategia de desarrollo contemplaba en el mediano y largo plazo el cambio estructural en la economía, en la cual el sector privado pasaba a jugar un papel crucial. El gobierno de Salinas lleva adelante con mucho mayor dinamismo la estrategia de cambio estructural planteada desde el sexenio anterior. En esta estrategia, que no será examinada en esta investigación, el diagnóstico de las entidades públicas comienza a ser más crítico.

"...la modernización del Estado mexicano exige ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita, y en ocasiones erosiona, su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño, ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la

⁵⁸) Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales". México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 1993. Los ingresos acumulados en el último sexenio reflejan, sin embargo, la venta de varias empresas cuya desincorporación se inició en los dos últimos años del sexenio de Miguel De La Madrid

creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida".⁵⁹

Para el nuevo gobierno parece no tener ya tanta importancia el tratar de mejorar el desempeño de sus empresas públicas a través de medidas distintas a la privatización, como podrían ser programas de capacitación a los funcionarios de dichas empresas, programas para permitirles mayor autonomía de gestión y ejercicio presupuestal, etc. Aunque estos programas no desaparecen, los beneficios que se esperan con la privatización han justificado la desincorporación de todas las empresas no "estratégicas".

Para el nuevo gobierno la privatización de entidades públicas "...busca dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica centrandos los objetivos de su administración y fortalecer las finanzas públicas por medio de recursos que se obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad."⁶⁰

En su búsqueda por llevar a cabo la privatización de sus empresas realmente quedaba poco lugar para intentar mejorar el desempeño a través de medidas distintas a la privatización:

Como muchas de las empresas por privatizar requerían modernizarse, los administradores públicos argumentaban que si se disponía de tiempo para realizar sus programas de

⁵⁹) *Ibid.*, p. 3

⁶⁰) Córdoba Montoya, José, "La Reforma Económica de México", en Bazdresch, Carlos y Nora Lustig (eds.), *México: auge, crisis y ajuste*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. vol. 3 (Lecturas del Trimestre Económico, 75), p. 433-434.

inversión las ofertas de venta podrían hacerse en mucho mejores condiciones; finalmente, se optó por castigar el precio de oferta, ahorrar gasto público y permitir a los nuevos propietarios elaborar con libertad los planes de reestructuración.⁶¹

Para mayo de 1993 sólo se contaban con 213 entidades paraestatales, de las 1,155 existentes a finales de 1982. No queda duda que la privatización por el número de empresas desincorporadas había sido llevada a cabo por Miguel de la Madrid. En este periodo la privatización puede ser vista como una reestructuración administrativa del sector público. Durante el gobierno de Salinas se han llevado a cabo la privatización de grandes empresas públicas. Esta privatización no sólo ha confirmado la orientación del nuevo gobierno sino que ha inculcado mayor dinamismo al sector privado al regresarle o transferirle importantes empresas. ¿Implica, sin embargo, esta transferencia de empresas un debilitamiento en la función reguladora del gobierno sobre los sectores económicos en los que se desarrollan las empresas recién privatizadas? Para tratar de responder a esta inquietud he tomado el caso de la privatización de Teléfonos de México, que ha sido hasta ahora la empresa pública más grande privatizada por el gobierno. Con este caso pretendo analizar la manera en que se ha alterado la función reguladora del gobierno sobre el sector de las telecomunicaciones a raíz de la privatización de esta empresa.

61) *Ibid.*, p.435

CAPITULO 3

LA PRIVATIZACION DE TELEFONOS DE MEXICO Y LA NUEVA REGULACION GUBERNAMENTAL SOBRE ESTA EMPRESA

El propósito de este capítulo es ejemplificar las hipótesis de los dos capítulos anteriores. En particular se intentará demostrar con este caso, que la privatización para tener éxito deberá ser acompañada de medidas para liberalizar el sector donde se esta privatizando. Asimismo, se intentará demostrar que, a pesar de la privatización, la función reguladora sobre el sector de las telecomunicaciones no se debilita, sino por el contrario se fortalece y se hace más exigente. Con este caso se pretende también explorar más de cerca las razones del gobierno salinista para llevar a cabo la privatización de importantes empresas públicas, así como la forma en que ésta privatización se ha llevado a cabo. Este capítulo se divide en tres partes. En la primera se analizará la situación de la empresa y los motivos para privatizarla. Posteriormente se analizará el propio proceso de privatización y, finalmente se examinará las características de la nueva regulación gubernamental sobre esta empresa.

I TELEFONOS DE MEXICO ANTES DE SU PRIVATIZACION

Telmex fue constituida el 23 de diciembre de 1947 como una empresa

subsidiaria del grupo sueco L. M. Ericsson. Al año siguiente la compañía logró unificar los dos sistemas telefónicos existentes en aquella época: el suyo propio (anteriormente Compañía Ericsson) y el de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A. (una subsidiaria de la International Telephone and Telegraph Company).⁶² En 1950 Telmex se convirtió en la única empresa en operar una red telefónica nacional en México, al adquirir la infraestructura telefónica de esta última empresa.⁶³ Ese mismo año el gobierno comenzó a involucrarse en la planeación estratégica y financiera de la compañía y, en 1958 Telmex fue adquirida por un grupo de inversionistas mexicanos.

En 1972 el gobierno adquirió el 51 por ciento de las acciones del capital social de Telmex, convirtiéndose así en el principal accionista-propietario de la compañía. A partir de entonces, la compañía dejó de ser privada y pasó a formar parte del conjunto de empresas administradas directamente por el gobierno federal. Como empresa pública Telmex continuó siendo una empresa rentable. Con base en sus activos totales al 31 de diciembre de 1990, Telmex ocupaba el tercer lugar de las empresas mexicanas y el primero entre las listadas en la Bolsa Mexicana de Valores.⁶⁴ En ese mismo año, y con base en el número de líneas en servicio, Telmex se encontraba en el lugar 18 de las empresas telefónicas más grandes del mundo.

⁶²) Una exposición más detallada de la historia de Telmex podrá encontrarse en TELMEX, *Historia de la Telefonía en México, 1878-1991*. México, TELMEX, 1991.

⁶³) Hasta finales de 1981 existieron otras empresas independientes de menor tamaño que operaban redes telefónicas locales.

⁶⁴) A finales de 1990, las acciones de Telmex representaban el 20% del valor de capitalización de la Bolsa Mexicana de Valores.

No es propósito de esta tesis evaluar el desempeño de Telmex como empresa pública. Sin embargo, si analizaré brevemente la situación y los principales problemas que enfrentaba la empresa desde algunos años previos a su privatización. Veamos algunos indicadores básicos.

a) red telefónica nacional

La mala calidad de los servicios telefónicos, los largos plazos de espera para la instalación de una línea y el creciente conjunto de poblaciones rurales y semiurbanas que demandaban la dotación de los servicios de telefonía básica, eran los signos más evidentes de los problemas que enfrentaba el sector de las telecomunicaciones para finales de los años ochenta en México. Para atender la creciente demanda de servicios de telecomunicaciones, el rezago en los servicios telefónicos y la modernización y ampliación de la infraestructura existente, el gobierno federal necesitaba invertir cuantiosos recursos en el sector de las telecomunicaciones. Tan sólo para los años de 1991 a 1995 se requería una inversión de 12,000 millones de dólares.⁶⁵

Estas inversiones debían ser destinadas principalmente para la ampliación y modernización de la red telefónica nacional. El tamaño de esta red, que en los últimos años ha crecido de manera significativa, continua estando seriamente rezagada en términos internacionales. Como puede

⁶⁵) Véase *Prospecto preliminar de venta de Acciones serie L de Telmex*. Mexico, 1989, p. 40.

apreciarse en el siguiente cuadro, el número de líneas en servicio por cada cien habitantes es todavía muy bajo. En 1989 existían sólo 5.6 líneas por cada 100 habitantes. Además, 10 mil de las 13 mil poblaciones que tenían entre 500 y 2500 habitantes carecían de servicio telefónico y sólo existían 40 mil casetas públicas de teléfonos en todo el país. Por el número de líneas en servicio respecto al número de habitantes, México se situaba en el lugar número 83 en 1990.⁶⁶

CUADRO 9

PAIS	LINEAS EN SERVICIO POR CADA 100 HABITANTES (1989)
ARGENTINA	9.9
BRASIL	5.8
CHILE	4.9
COLOMBIA	6.8
COSTA RICA	9.0
ESPAÑA	28.1
ESTADOS UNIDOS	52.7
FRANCIA	45.6
JAPON	41.7
MARRUECOS	1.2
MEXICO	5.6
POLONIA	7.8
URUGUAY	11.3

Fuente: *Prospecto preliminar de venta de Acciones serie L de Telmex*.
Mexico, 1989, p. 16

De estas líneas, la mayor parte se encuentran instaladas en grandes áreas urbanas. En 1990, el 33% se concentra en el Distrito Federal y sumadas éstas con las de Monterrey y Guadalajara ascienden al 47% de las

⁶⁶)Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "La reforma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México", México, SCT, s.f., , p. 10 (Comparecencia del C. Secretario de Comunicaciones y Transportes ante comisiones de la Cámara de Diputados)

líneas del país. Esta concentración se ha debido, en buena medida, a que el brindar servicios telefónicos en áreas rurales ha sido una actividad que nunca ha resultado rentable para la compañía. Para finales de ese mismo año, la compañía tenía un millón de solicitudes pendientes de servicio.

Sin embargo, no solamente existe un significativo retraso en el número de líneas instaladas, también existe un fuerte atraso tecnológico en la infraestructura telefónica en el país.⁶⁷ A finales de ese mismo año, por ejemplo, las centrales telefónicas estaban integradas en gran parte por centrales analógicas, semielectrónicas y electromecánicas. (cuadro pendiente).

CUADRO 10
CENTRALES POR TIPO DE TECNOLOGÍA (1990)

Tipo de Tecnología	Centrales locales		Centrales Tandem		Centrales de larga distancia	
	Número de Centrales	% de Capacidad	Número de Centrales	% de Capacidad	Número de Centrales	% de Capacidad
Electromecánicas	68	9	—	—	—	—
Analógicas	893	59	6	33	71	25
Semi-electrónicas	140	1	—	—	5	13
Digitales	279	31	38	67	58	62
TOTAL	1,380	100	44	100	134	100

Fuente: *Ibid.*, p. 40

⁶⁷) La infraestructura de la compañía se compone de centrales telefónicas, equipo de transmisión, planta exterior y troncales. En 1990, las centrales representaban el 44%, la planta exterior el 27.4%, el equipo de transmisión de larga distancia el 13.5% y los terrenos y edificios el 8.3%.

El uso de este tipo de centrales resulta cada vez más obsoleto, ya que su uso sólo permite la transmisión de la voz. Para transmitir textos o datos de computadora, por ejemplo, se requieren redes por separado o equipo de conversión. Actualmente, la infraestructura telefónica de los países más industrializados se basa en equipos de tecnología digital, los cuales permiten transmitir simultáneamente la voz, texto o aplicaciones de datos por la misma red. El uso de una tecnología cada vez más obsoleta no sólo incrementa los costos de operación y mantenimiento de la compañía, sino que también obstaculiza los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios telefónicos y disminuye los niveles de eficiencia de la empresa.

Desde hace varios años Telmex ha puesto en marcha diversos programas para modernizar su infraestructura. En los últimos años, Telmex comenzó a sustituir sus antiguas centrales analógicas, semielectrónicas y electromecánicas por centrales de tecnología digital. En 1990, por ejemplo, el 87% de las nuevas líneas instaladas se conectaron a centrales digitales y, a fines de ese mismo año, el 31% de las líneas en servicio estaban conectadas a este tipo de centrales. Para 1995 la compañía pretende haber sustituido todas las centrales electromecánicas y semielectrónicas por centrales digitales y, después de ese año, mantener las centrales analógicas sólo como centrales locales. Asimismo Telmex contemplaba iniciar en 1991 la construcción de una red de fibra óptica de 13,500 kilómetros para transmisiones de larga distancia nacional entre ciudades importantes, así como otra red de fibras ópticas para transmisiones entre centrales locales. El uso de cables de fibra óptica, en comparación con los convencionales cables coaxiales de cobre y aluminio, proporcionan una capacidad de transmisión significativamente

mayor y reducen en forma importante la pérdida de fuerza en las señales, por lo que requieren una amplificación menos frecuente.

No obstante sus esfuerzos de modernización tecnológica, el retraso continua siendo significativo y ello se refleja en los montos de inversión que se han estimado para modernizar la infraestructura telefónica en el país.⁶⁸

b) ingresos y tarifas

Teléfonos de México es la única empresa concesionada para construir, operar y explotar una red de servicio telefónico a nivel nacional. Telmex brinda el servicio público de telefonía básica, que consiste en el servicio local y los servicios de larga distancia nacional e internacional. Hasta el año de 1990 y mediante solicitud de la Compañía, la SCT establecía las tarifas aplicables a cada uno de los servicios telefónicos prestados por la Compañía. En 1990 aproximadamente el 29.1% de los ingresos consolidados que percibió la compañía provenían de los servicios de larga distancia internacional; el 35.5% de los servicios de larga distancia nacional y el 31.6% del servicio local. Otros servicios complementarios a la telefonía, como directorios y sección amarilla, telefonía móvil celular, así como venta y mantenimiento de conmutadores representaron el 3.8% de sus ingresos.

⁶⁸) Véase *Ibid.* Los planes para ampliar y modernizar la red telefónica nacional, que serán estudiados con mayor detalle más adelante, exigen montos muy altos de inversión. Como ya se mencionó anteriormente, la Compañía ya tenía contemplado realizar inversiones de capital por casi 12,000 millones de dólares de 1991 a 1995. De estos montos, el 26% se proyecta invertirlos en planta exterior y troncales, el 23% en equipos de conmutación y otro 20% en equipo de transmisión de larga distancia. El resto será invertido en una amplia variedad de conceptos.

La estructura de estos ingresos, sin embargo, han estado durante mucho tiempo distorsionadas. Hasta 1989 las tarifas por servicio local⁶⁹ se encontraban por debajo de costos, por lo que éstos tenían que ser subsidiados por los ingresos de los servicios de larga distancia internacional. Esto representaba un subsidio cruzado de los servicios de larga distancia a los servicios locales. En 1988, las conferencias de larga distancia internacional sólo representaron el 5% de las conferencias realizadas, pero los ingresos que éstas le reportaban a la Compañía ascendían a casi el 50% de los ingresos totales.⁷⁰ Ha sido recientemente que el gobierno decidió comenzar a reducir este tipo de subsidios. A partir de 1990 el gobierno comenzó a incrementar periódicamente las tarifas del servicio local y larga distancia nacional y se comenzaron a reducir las tarifas de larga distancia internacional. Se ha previsto que para 1995 este subsidio cruzado quede completamente erradicado.⁷¹

c) régimen legal

Jurídicamente, Telmex se rige por la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Reglamento de Telecomunicaciones y el Título de Concesión. En 1990, como parte de los cambios legales para privatizar la

⁶⁹) Los ingresos por servicio local provienen básicamente de los cargos por renta básica mensual, cargos mensuales por servicio medido --basados en el número de llamadas-- y cargos por mantenimiento.

⁷⁰) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *op. cit.*

⁷¹) La erradicación del subsidio cruzado fue incluida en el nuevo Título de Concesión de Telmex como una de las medidas que deberán cumplir antes de 1996 los nuevos propietarios de la Compañía. Véase más adelante el apartado "El nuevo Título de Concesión y los retos para la nueva compañía".

compañía, se realizaron cambios sustanciales al régimen legal aplicable a Telmex. Los aspectos más importantes de dichos cambios fueron la modificación a la Concesión, la entrada en vigor del Reglamento de Telecomunicaciones, que veremos con detalle más adelante, y la derogación del Impuesto especial sobre Producción y Servicios en lo que se refiere a servicios telefónicos, simultáneamente entró en vigor el Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es la dependencia gubernamental responsable de regular el sector de las telecomunicaciones. La SCT tiene la facultad de aprobar cualquier aumento de capital o emisión de obligaciones para financiar la construcción de la red de telecomunicaciones.⁷² La SCT también tiene amplias facultades para supervisar el cumplimiento de la Concesión, y Telmex tiene la obligación de presentarle todo tipo de información que le sea solicitada, así como informes trimestrales sobre la situación de la Compañía.

Hasta 1990, el presupuesto anual de la Compañía tenía que ser aprobado por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, y hasta diciembre de ese mismo año, las tarifas por los diferentes servicios que prestaba Telmex requerían la aprobación de la SHCP. De acuerdo a la Ley de Vías Generales de Comunicación, el gobierno tiene el derecho a recibir un descuento del 50% en los servicios que le preste la Compañía. El Poder Judicial federal recibe dicho descuento en la actualidad, pero ni el Poder

⁷²) Art. 36 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Legislativo ni el Ejecutivo gozan actualmente de este derecho. En caso de que lo llegaran a ejercer, la Compañía considera que ello no afectaría significativamente sus ingresos.⁷³

El Gobierno tiene reservado el derecho de hacer la requisición de los bienes de la Compañía en caso de peligro inminente a la seguridad interna o a la economía nacional, en cuyo caso tendrá derecho a utilizar el personal de la empresa. La Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que la Compañía deberá otorgar derecho de preferencia al Gobierno al enajenar sus propiedades. Si el gobierno no ejercitase dicho derecho, el mismo podrá ser ejercitado por los Sindicatos de la Compañía.

II LA ESTRATEGIA PARA PRIVATIZAR TELMEX

El 18 de septiembre de 1989 el Presidente de la República Carlos Salinas dio a conocer en la Convención Nacional Ordinaria Democrática del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana la decisión del gobierno federal de privatizar la empresa Teléfonos de México. El Presidente expresó las razones del gobierno para privatizar la empresa de la siguiente manera:

...la crisis puso en evidencia que el exceso de actividades productivas que absorbió el Estado no le dieron fortaleza sino debilidad. Esto se reflejó en endeudamiento excesivo, incapacidad de ampliar producción esencial y debilidad para orientar el proceso de crecimiento del país.

Teléfonos de México es para nuestra nación una actividad

⁷³) *Prospec...* p.

de gran importancia, pero también de un resultado poco satisfactorio. De sus 107 años de existencia, sólo 16 años ha estado en el sector público. Terminó en manos del Estado, porque antes no se le administró adecuadamente, sin embargo, el Estado Mexicano no contó con los recursos suficientes para lograr su expansión adecuada, pues hoy 8 de cada 10 hogares en nuestro país no cuentan con servicio telefónico y existen más de 1.5 millones de solicitudes de nuevas instalaciones que teléfonos de México no ha podido satisfacer.

Tampoco la empresa ha desarrollado investigación científica o tecnológica que fortalezca la independencia del país en esta materia, y a pesar del enorme esfuerzo que sus trabajadores llevan a cabo, la ciudadanía se queja, cada día más del mal servicio que le proporciona. No es culpa de los trabajadores, pues las descomposturas son muy frecuentes por el rezago en la modernización de la red.⁷⁴

Asimismo, el Presidente estableció que la venta de esta empresa al sector privado tendría que cumplir con los siguientes propósitos:

- a) mejorar radicalmente el servicio,
- b) garantizar la expansión sostenida del sistema telefónico,
- c) fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector de las telecomunicaciones,
- d) garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en la empresa, y
- e) mantener la Compañía bajo el control mayoritario de los mexicanos.

⁷⁴) Salinas de Gortari, Carlos, "Discurso de inauguración en la Convención Nacional Ordinaria del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana el 18 de septiembre de 1989" en *El Gobierno Mexicano*. México, Presidencia de la República, 1989, pp. 66-68.

El gobierno federal era propietario del 56% del capital accionario de Telmex, mientras que el resto se encontraba distribuido entre inversionistas mexicanos y extranjeros. La empresa tenía en esas fechas un valor de mercado superior a los 3,300 millones de dolares, y éste comenzó a subir rápidamente a partir del anuncio de su privatización y de los aumentos en las tarifas que el gobierno autorizó a la empresa.⁷⁵

Dado el altísimo valor de la empresa, el gobierno federal tenía muy presente lo difícil que sería que un solo grupo empresarial mexicanos o inclusive extranjero pudiera comprar las acciones en manos del gobierno o, por lo menos, el 51% de éstas. Por ello, el gobierno tuvo que diseñar un sofisticado esquema de ingeniería financiera para llevar a cabo la venta de esta empresa o, mejor dicho de las acciones en poder del gobierno que le daban el control sobre ésta. El diseño de este esquema quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Internacional. Bajo este esquema, el proceso de venta se dividió en dos etapas.

⁷⁵) Para el mes de agosto de 1990, fecha en que se publicó la convocatoria para la subasta de las acciones controladoras de la empresa, el valor de mercado de Telmex alcanzaba ya los 7,000 millones de dólares. Véase, Aspe, Pedro, "Desincorporación, el caso de TELMEX". México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1991. (discurso-mimeo) .

Por otra parte, la eliminación de los impuestos que gravaban excesivamente el servicio telefónico y que se encontraban entre los más altos del mundo (89% del ingreso local y 40% en larga distancia) permitieron aumentar el ingreso por línea de un promedio de 425 dólares a casi 700, de tal forma que el programa de inversiones pudiera financiarse hasta en un 70% con recursos de la propia compañía. Con los ajustes de tarifas, la eliminación del impuesto telefónico especial permitió atenuar el impacto al usuario. Además se mantuvo el ingreso fiscal neto creciente del gobierno federal, esto último vía los impuestos normales que gravan a Telmex como una empresa mercantil. Mier y Terán O, Carlos, "Modernización de las Telecomunicaciones", Revista de Administración Pública, num. 79, 1991, pp. 39-52.

En la primera, se llevaron a cabo cambios a la estructura de capital de Telmex de tal forma que quedara bien limitado un paquete de acciones que tuvieran derecho a voto y que le permitiera a sus tenedores el control directo de la compañía.

En la segunda, se resolvió vender el resto de las acciones, con derechos muy limitados sobre la compañía, simultáneamente en diversas colocaciones accionarias en los principales mercados de capital del mundo. Estas acciones podrían ser adquiridas tanto por inversionistas mexicanos como extranjeros.

a) primera etapa: venta del paquete de acciones controladoras

a) nueva estructura de capital de la empresa

La estructura de capital de la empresa se encontraba integrada por dos tipos de acciones, serie "AA" y serie "A" que tenían los mismos derechos y sólo diferían en su tipo de suscripción. Las acciones de la serie "AA" representaban el 56% del capital social y sólo podían ser suscritas por el gobierno federal. Las acciones de la serie "A" representaban el 44% restante y eran de libre suscripción.

El 15 de junio de 1990 se celebró una Asamblea General Extraordinaria de accionistas, donde fueron aprobados los cambios a la estructura de capital de la empresa. Dichos cambios consistieron básicamente en permitir que las acciones "AA" pudieran ser suscritas y adquiridas no

únicamente por el gobierno federal, sino también por personas físicas y morales mexicanas. También ciertas acciones fueron convertidas de una serie a la otra y se aprobó el pago de un dividendo de 1.5 acciones "L" por cada acción "A" y "AA" en circulación. Las acciones "L" tienen los mismos derechos patrimoniales que las "A" y "AA", pero son de voto limitado. Con estos cambios, la estructura del capital social de TELMEX quedó integrada de la siguiente manera:

CUADRO 10

NUEVA ESTRUCTURA ACCIONARIA DE TELMEX

ACCIONES	VOTO
20.4% de acciones "AA"	(51% con amplios derechos)
19.6% de acciones "A"	(49% con amplios derechos)
60.0% de acciones "L"*	

Después de esta restructuración, el gobierno quedó como propietario de la totalidad de las acciones serie "AA", del 4.4% de las acciones "A" y del 51.5% de las acciones "L".

Este esquema permite que los tenedores del 20.4% de las acciones "AA" (accionistas controladores) obtengan el control directo de la empresa. El gobierno estableció que dichos tenedores tendrán que ser en su mayoría mexicanos, con el fin de garantizar que el control de la empresa permanezca en manos de mexicanos. Con este esquema, sin embargo, no se restringe la participación de extranjeros ya que éstos pueden participar como inversionistas y socios de los accionistas controladores mexicanos.

b) participación de los trabajadores

Simultáneamente a la venta del paquete de acciones "AA", fue establecido un esquema para que los trabajadores adquirieran parte del capital social de Telmex. Los contratos de crédito y fideicomiso, para adquirir el 4.4% del capital social de la empresa en acciones "A", propiedad del gobierno federal, fueron firmados el 9 de diciembre de 1990 por el Secretario General del Sindicato de Telefonistas y por el Presidente del Consejo de Administración de Teléfonos de Mexico.

c) subasta de las acciones "AA"

El 30 de julio de 1990 se publicó el calendario de la desincorporación de Teléfonos de México en los diarios nacionales de mayor circulación; y del 13 al 17 de agosto la convocatoria y las bases de la subasta de las acciones "AA".⁷⁶ Las razones por las cuales el gobierno decidió vender el paquete de "acciones controladoras" por medio de una subasta eran para asegurar que un solo grupo empresarial se hiciera cargo del control de la empresa, asimismo se buscaba que el mecanismo de subasta obligara a los posibles compradores a buscar la mejor integración entre socios mexicanos y extranjeros, a diseñar estrategias más agresivas para el crecimiento y modernización de Telmex y a ofrecer el pago de un buen precio por el paquete de las acciones

⁷⁶) Cabe señalar que este calendario fue cumplido al pie de la letra.

controladoras. Entre el 1o. y el 31 de agosto de 1990 calificaron las siguientes empresas mexicanas y extranjeras como posibles compradores de las acciones "AA".

Las empresas mexicanas fueron: Casa de Bolsa Inverlat, S.A de C.V. (en representación de inversionistas); Acciones y Valores de México, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, (en representación de inversionistas); Gentor, S.A. de C.V.; Grupo Carso, S.A. de C.V. y Grupo Industrial Alfa, S.A. de C.V.

Las empresas extranjeras fueron: Southwestern Bell Corporation; Nynex International; GTE Telephone Corp.; Bell Canada; Telefónica de España; France Cable & Radio; STET; Nippon Telephone And Telegraph, NTT; Cable & Wireless Plc.; Singapore Telecom; United Telecommunications US Sprint; Citibank; Ameritech; Bell South; US West; JP Morgan y Chase Manhattan Bank.

Los grupos calificados tuvieron entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Todas las empresas que calificaron para participar en la subasta tuvieron acceso a la misma información para hacer sus evaluaciones y preparar sus posturas.

El Banco Internacional recibió más de 300 preguntas de los posibles compradores, las cuales fueron contestadas y dadas a conocer, sin excepción, a todos los participantes. Asimismo, los grupos realizaron visitas a TELMEX

y ahí se les hicieron iguales presentaciones de todas las áreas que conforman la empresa y les fueron facilitados los mismos documentos para la evaluación de la misma. De acuerdo al calendario establecido, el 15 de noviembre de 1990 siete empresas, integradas en tres grupos, presentaron sus posturas para la subasta de las acciones "AA" al Banco Internacional. Estos grupos se hallaban integrados de la siguiente manera:

El primero por Acciones y Valores de Mexico junto con GTE y Telefónica de España. El segundo, por Carso, Southwestern Bell y France Cable & Radio. Y el tercero, por el grupo Gentor, que presentó una postura sólo por el 10.4% del capital social.

En las posturas se especificaron los montos ofrecidos y las condiciones de la operación de compra-venta, así como las propuestas para los programas de modernización, avance tecnológico, expansión y capacitación del personal de TELMEX. Las posturas fueron evaluadas por funcionarios del gobierno federal y los técnicos de Telmex. De acuerdo al gobierno federal,⁷⁷ todas las posturas se ajustaron a los requisitos establecidos en el esquema y las bases para la subasta de Teléfonos de México, además no existían diferencias significativas que permitieran advertir claramente ventajas de una propuesta sobre otra, por lo que el monto ofrecido fue la variable determinante para la decisión.

La postura ganadora fue la del grupo Carso, Southwestern Bell y

⁷⁷) *Ibid.* p. 18.

France Cable & Radio. El pago ofrecido por el paquete de acciones "AA" ascendía a 1,757.6 millones de dólares, cifra que superaba en 70.4 millones de dólares a la segunda oferta. El 13 de diciembre de 1990 se firmó el contrato de compra-venta y una semana más tarde el grupo ganador tomó posesión de la administración de la empresa.

d) el grupo ganador

Los accionistas controladores se conforman por tres grupos, uno mexicano y dos extranjeros. El grupo mexicano detenta 1,103'150,896 acciones serie "AA", o sea el 51% de las acciones "AA".⁷⁸ Los grupos extranjeros son Southwestern Bell International Holdings, una subsidiaria de la compañía norteamericana de comunicaciones Southwestern Bell Corporation, y France Cable et Radio, una subsidiaria de la empresa de telecomunicaciones francesa France Télécom. Cada una detenta 529'945,038 acciones serie "AA", que en conjunto suman el 49% de estas acciones.

b) segunda etapa: oferta pública secundaria de acciones "L"

El 14 de mayo se llevó a cabo la primera oferta pública internacional de las acciones L de Teléfonos de México, propiedad del gobierno federal.

⁷⁸) El grupo de accionistas controladores mexicanos esta constituido por Grupo Carso, S.A de C.V. (25.3% de las acciones "AA"; Seguros de Mexico, S.A. (2.9% de las acciones "AA"); otros dos inversionistas, cada uno con un 3% de estas acciones, y 48 inversionistas adicionales, ninguno con mas del 1.8% de estas acciones. Grupo Carso, S.A de C.V. y Seguros de Mexico, S.A. estan encabezados por el Sr. Carlos Slim Helu. Grupo carso, S.A. de C.V. es una compañía controladora con inversiones principalmente en las industrias metalúrgica y del papel, minería, tabaco, en la operación de restaurantes y tiendas departamentales y en la producción de cobre y aleaciones de cobre.

Por el número de acciones vendidas, el gobierno redujo su tenencia total de acciones L del 51.5% al 25.7%. Como resultado de esa venta, el gobierno recibió dos pagos provenientes de la venta de acciones L de Telmex. Uno de ellos producto de la colocación de 138 millones de acciones en la Bolsa Mexicana de Valores y la venta de 150 millones de acciones para el fondo de los empleados no sindicalizados de TELMEX, por un total de Un billon ciento veintiseis mil ... y otro por mil setecientos .. millones de dolares, resultantes de la colocación de 1,515 millones de acciones L efectuada en los Estados Unidos, Europa, Canada y el resto del mundo. La suma de ambas cantidades arroja un total de dos mil ciento sesenta y seis millones de dólares. (2,166,662,044) Por su monto, esta fue la séptima colocación de acciones más grande que hasta esa fecha se había realizado en el mundo y ha sido, sin duda, la más importante en la historia de México y Latinoamérica. Con esta operación Telmex comenzó a participar activamente en los principales mercados internacionales de capital.

La oferta pública secundaria de acciones L de TELMEX se inició el 13 de mayo simultáneamente en México, Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón. Cabe resaltar que la colocación se completó a unas cuantas horas de haberse iniciado. La estrategia para la colocación de las acciones L en los mercados internacionales de capital fue diseñada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con el Banco Internacional-ISEFI y Goldman Sachs & Co. Esta estrategia consistió en lo siguiente:

Primeramente, se estableció un programa de ADS patrocinado por TELMEX para las acciones L en el New York Stock Exchange. Luego se

escogieron a los bancos de inversión y casas de bolsa que colocarían las acciones en México y en los principales mercados accionarios del mundo. El Banco Internacional actuó como agente global para la colocación mundial y contrató a Goldman Sachs como coordinador global y colíder en las sindicaciones internacionales fuera de México y Estados Unidos.⁷⁹ Como parte de la estrategia de colocación, funcionarios del gobierno federal, miembros del grupo de accionistas administradores y directores de Telmex y funcionarios del Banco Internacional realizaron diversas presentaciones en 25 ciudades de México, Japón, Europa, Estados Unidos y Canadá para promover la venta de acciones de Telmex y dar a conocer a los inversionistas los planes de expansión, modernización y mejoras en la calidad del servicio, así como el nuevo marco tarifario y regulatorio de Telmex. Asimismo fue necesario efectuar una serie de procedimientos legales para que las acciones de Telmex pudieran ser aceptadas en todo el mundo. Entre estas medidas destaca las adecuaciones que sufrió la contabilidad de Telmex para que pudiera ser compatible con los procedimientos contables de los Estados Unidos (U.S. GAAP).

Después de haber vendido el paquete de acciones controladoras "AA" y haber realizado la primera oferta internacional de acciones "L", el gobierno quedó como propietario de sólo el 25.5% de acciones serie L. Esta tenencia accionaria del gobierno federal ha venido disminuyendo ya que Southwestern

⁷⁹) En Estados Unidos se escogió como líder a la casa de bolsa Goldman Sachs y como colíderes a Bearn Stearns y Merrill Lynch. En Europa los líderes fueron: en el Reino Unido, S.G. Warburg Securities; en Francia, Paribas Capital Market Group; en Suiza, Credit Suisse First Boston; en Alemania, Deutsche Bank; en Canadá, Wood Gundy y en Japón, Nomura Securities.

Bell International Holdings, inversionistas mexicanos asociados al grupo Carso y France Cable et Radio han ejercido sus opciones de compra de acciones, que el gobierno les garantizó. Asimismo, el gobierno federal llevó a cabo una segunda colocación de acciones serie "L" (4.2% del total de las acciones "L") el 18 de mayo de 1992.

III EL NUEVO TÍTULO DE CONCESION Y LOS RETOS PARA LA NUEVA COMPAÑIA

La modernización del sector telefónico en México quedó plasmada como el rasgo más importante del nuevo Título de Concesión de Telmex. En este Título, hecho para regular la nueva empresa privada, se establecen de una manera muy explícita los objetivos mínimos de crecimiento, expansión y modernización tecnológica que Telmex tendrá que cumplir en los próximos años. Este Título establece además los plazos máximos en los que dichos objetivos tendrán que cumplirse, así como las sanciones que se aplicarán a la empresa, en caso de no cumplirlos.

El nuevo Título de Concesión abarca todos los aspectos de las telecomunicaciones, entre los que se encuentran la telefonía básica, la fabricación de equipo, telefonía móvil, transmisión de datos, facsimiles e imágenes y otros servicios de valor agregado. Además introduce esquemas para obligar a Telmex a competir con otras empresas, donde económica y tecnológicamente sea posible.⁸⁰

⁸⁰) Hasta hace algunos años se consideraba que el sector de la telefonía era por naturaleza una actividad totalmente monopólica. Actualmente y, gracias a los recientes avances tecnológicos, ya es posible introducir esquemas de competencia en algunos mercados del sector telefónico, como es el caso de los servicios de valor agregado.

Los esquemas de competencia adoptados en este Título obligan a la empresa a mejorar significativamente su desempeño, elevando con ello sus niveles de eficiencia. La empresa está obligada a reflejar gradualmente este mejoramiento no sólo en una mejor calidad de los servicios que ofrece, sino en precios reales más bajos que beneficien a los consumidores. Veamos los aspectos más importantes del nuevo Título de Concesión.

a) requisitos de expansión y modernización

De acuerdo al nuevo Título de Concesión, la compañía se encuentra obligada a expandir, mejorar y modernizar la red pública telefónica. En particular, la Compañía deberá:

a) expandir el número de líneas en servicio a una tasa anual mínima de 12% durante el periodo que comprende del 10 de diciembre de 1990 al 31 de diciembre de 1994;⁸¹

b) expandir sus servicios a las áreas rurales, llevando a cada población de más de 500 habitantes, registradas en el Censo General de Población y Vivienda de 1990, el servicio telefónico mediante la instalación de, cuando menos, una caseta pública o agencia telefónica con servicios de larga distancia antes del 31 de diciembre de 1994.⁸²

81) Apartado 3-1, Capítulo 3, *Título de Concesión* en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de diciembre de 1990, p. 22.

82) *Ibid.*

c) en las poblaciones de más de 5,000 habitantes, Telmex deberá ofrecer el servicio telefónico básico con conmutación automática.

d) expandir el número de casetas públicas telefónicas de una densidad actual de 0.8 casetas por cada 1000 habitantes a 2 casetas públicas por igual número de habitantes antes del 31 de diciembre de 1994 y a 5 casetas públicas antes del 31 de diciembre de 1998.⁸³

e) reducir el tiempo de espera máximo para la instalación del servicio telefónico básico, en ciudades que cuenten con el servicio telefónico básico con conmutación automática, a 6 meses en el año de 1995, disminuyéndose en un mes dicho plazo cada año hasta llegar a un mes en el año 2000.⁸⁴ Es decir, para el año 2000 el plazo de espera para la instalación de una línea telefónica no deberá ser mayor a un mes en las principales ciudades de México.

Todas estas metas de crecimiento son superiores a las tasas logradas anteriormente por Telmex. Se estima que para lograrlas, Telmex requerirá realizar, tan solo en el periodo de 1991 a fines de 1994, inversiones por más de 10,000 millones de dólares.⁸⁵

b) calidad de los servicios

83) *Ibid.*

84) *Ibid.*

85) Aspe, Pedro, *op. cit.*, p. 8.

La calidad y el mejoramiento de los servicios que brinda Telmex ocupa todo un capítulo en el nuevo Título de Concesión. En él se establece explícitamente las metas que la empresa deberá cumplir al terminar 1994.⁸⁶ Dichas metas incluyen reducción en los porcentajes de líneas con falla; en el tiempo de reparación de líneas; en el tiempo requerido para obtener tono de marcar; en el tiempo de espera para la instalación de nuevas líneas. Así también se contemplan aumentos en el porcentaje de llamadas que deban pasar al primer intento, el porcentaje de casetas públicas en servicio, porcentaje de llamadas que reciben contestación por parte de las operadoras, dentro de los primeros 10 segundos.

A partir de 1995, Telmex estará obligado a presentar a la SCT cada cuatro años nuevas metas para mejorar la calidad de sus servicios. La SCT podrá en todo tiempo vigilar el cumplimiento de tales metas.

c) tarifas

Generalmente los mecanismos que tradicionalmente se han utilizado para regular a empresas de telecomunicaciones con una posición dominante en su mercado han traído consecuencias no deseables, tales como incentivos a la sobreinversión y la asignación no eficiente de recursos, la provisión desbalanceada de servicios y, en algunos casos, la descapitalización de la empresa.

⁸⁶) véase Tabla ss del Título de Concesión-Anexo A

Por el momento todavía es muy temprano para evaluar la nueva regulación tarifaria que establece el nuevo Título de Concesión. Este, sin embargo, fue diseñado con el fin de fomentar una expansión eficiente de la red telefónica y proveer las bases para una futura competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Por principio de cuentas, la Concesión establece un periodo de 6 años para que Telmex elimine los subsidios cruzados, que existen fundamentalmente entre los servicios locales y los de larga distancia.⁸⁷ Esta alineación de tarifas de acuerdo a los costos es un paso indispensable para que Telmex enfrente la competencia en los servicios de larga distancia que, conforme al Título, serán abiertos en 1997.

Con el nuevo Título de Concesión, las tarifas de los servicios de telefonía básica, incluyendo cargos de instalación, renta básica mensual, servicio medido y el servicio de larga distancia nacional e internacional se encuentran sujetos a un sistema de "precios tope". El sistema de precios tope se ajusta periódicamente a incrementos en el Índice Nacional de Precios al consumidor, lo que permite a la Compañía modificar sus tarifas en función de la inflación.⁸⁸ Durante 1991 los periodos de ajuste se hicieron

⁸⁷) El único tipo de subsidio cruzado que la Concesión permite a la empresa es el referente a los servicios telefónicos en áreas rurales, donde la provisión del servicio es una actividad no rentable.

⁸⁸) Sujetándose a este sistema de precios tope, la Compañía puede fijar sus tarifas sin requerir la ulterior aprobación de la SCT. En todo caso, sin embargo, la Compañía estaría obligada a publicar y registrar sus tarifas ante la SCT. La SCT conserva la facultad para modificar, con sujeción a las bases tarifarias establecidas en la Concesión, las tarifas que establezca Telmex cuando el interés público así lo exija.

mensualmente y, a partir de 1992 y hasta 1996 los ajustes se harán en forma trimestral.

La Concesión contempla que entre 1997 y 1998 se descuente un factor "X"⁸⁹ en el ajuste a los precios tope, de manera tal que disminuya el precio real de la canasta de servicios sujetos a regulación tarifaria, con el fin de que los consumidores se beneficien de los incrementos en la productividad de Telmex. A partir de 1999, se volverá a fijar el nivel inicial de la canasta y un factor de ajuste "X", para que los usuarios continúen beneficiándose de los incrementos en la productividad de la empresa, pagando precios reales más bajos.⁹⁰ Los servicios de valor agregado, los cuales no están comprendidos dentro del ámbito del servicio público de telefonía básica, no están sujetos a regulación tarifaria. Entre estos servicios se incluye la Red Digital Integrada, los circuitos privados, servicios de directorio por operadora y nuevos servicios basados en la tecnología digital como serán la llamada en espera, la marcación abreviada y la marcación automática de llamadas. En todo caso, las tarifas de servicios de valor agregado deberán registrarse ante la SCT, en el entendido que la SCT tiene la facultad, en los términos del Reglamento de Telecomunicaciones, de regular las tarifas de servicios de valor agregado, en caso de que determinase que la competencia existente en el mercado no permite la liberalización de precios y que, por lo mismo, la Compañía pudiera ejercer un poder monopólico al establecer las tarifas correspondientes.

⁸⁹) Para cada uno de estos dos años el monto de tal ajuste será de 3%

⁹⁰) Véase Capítulo 6, sección 6-2 del Título de Concesión en *op. cit.*, pp. 31 y 32.

d) competencia

Tanto el reglamento de Telecomunicaciones como la Concesión contienen varias disposiciones para fomentar la competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones. En general, se faculta a la SCT a otorgar concesiones a terceras personas para la prestación de cualesquiera de los servicios que brinda la Compañía, con la salvedad de que, en tanto la Compañía esté en cumplimiento de la Concesión, la SCT no otorgará, con antelación a agosto de 1996, concesiones para la prestación del servicio de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional. Se requiere que la Compañía permita que la Red de cualquier otro concesionario se conecte a su red y, a partir del 31 de diciembre de 1996, tendrá que permitir que otras redes telefónicas de larga distancia se interconecten a su red de manera que se permita a los usuarios seleccionar la red que deba portar sus llamadas. Ni para la operación de redes privadas ni para la prestación de servicios de "valor agregado" se requiere Concesión, pero en algunos casos si se requiere permiso de la SCT. Actualmente Telmex ya enfrenta una significativa competencia en la prestación del servicio de telefonía móvil celular.

e) sanciones por incumplimiento

Para garantizar los procesos de crecimiento, modernización y mejoramiento de los servicios anteriormente mencionados, el gobierno aplicará diversas sanciones cuando Telmex no cumpla las metas establecidas en el Título de Concesión. Dichas sanciones van desde bonificaciones a los consumidores y pagos al gobierno hasta la caducidad de la concesión. A

partir de 1995, por ejemplo, si la empresa no atiende un contrato de servicio, en un poblado que cuente con servicio automático, dentro de los 6 meses después de haber sido firmado, Telmex estará obligado a pagar a los suscriptores una bonificación equivalente a un mes de renta básica por cada mes de retraso. Este lapso de seis meses se reducirá un mes cada año hasta llegar a un mes en el año 2000. Por cada queja no reparada en tres días hábiles completos, Telmex bonificará a los usuarios la décima parte de la renta básica vigente, por cada día de retraso. Al final de cada año, si Telmex no cumple con el Índice de Calidad de Servicio Básico⁹¹ en cualquier Subdirección de Operación Telefónica (SOT), las cuales comprenden una determinada zona geográfica del país, la empresa tendrá la obligación de bonificar a los suscriptores de dicha SOT un mes de renta básica vigente por cada línea en servicio. Por cada caseta pública no instalada y puesta en operación,⁹² Telmex pagará mensualmente a la SCT 100 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

f) plazo de vigencia de la concesión

La vigencia de la concesión termina en el año 2026 y podrá ser renovada por un plazo adicional de quince años, sujetándose a los nuevos requisitos que imponga la SCT. La Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que, al vencimiento del término de la Concesión, las vías de comunicación, con sus dependencias, auxiliares y accesorios, revertirán gratuitamente al gobierno. Por su parte, la Concesión dispone que, al vencimiento de la

⁹¹) Véase Tabla X Anexo

⁹²) Véase el apartado de Requisitos de modernización y...

misma, el gobierno tendrá el derecho preferencial de adquirir en su totalidad las instalaciones telefónicas y sus accesorios, incluyendo terrenos, edificios, muebles y material en almacén y derechos a título oneroso.

Tanto la Ley de Vías Generales de Comunicación como la Concesión contienen varias disposiciones por virtud de las cuales pudiera declararse la caducidad de estas últimas antes de su fecha programada de expiración. La SCT podrá declarar la caducidad de la Concesión en determinados casos, incluyendo los siguientes:

- a) por no poder cumplir con las metas de expansión y calidad del servicio telefónico en los términos de la Concesión.
- b) por interrupción del servicio público en todo o en parte importante del país.
- c) por enajenación de la Concesión o de los bienes afectos al servicio público, sin la previa aprobación de la SCT.
- d) por admitir como socios de la empresa a algún Gobierno o Estado extranjero.
- e) por negarse a interconectar a otros concesionarios de servicios de telecomunicaciones sin causa justificada.
- f) por modificar sustancialmente la naturaleza o condiciones en que se preste

el servicio, sin previa autorización de la SCT.

g) por incumplimiento de otras obligaciones establecidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

CONSIDERACIONES FINALES

La privatización, entendida como la transferencia en la propiedad, producción y ofrecimiento de servicios del sector público al privado, ha sido un instrumento de política económica que ha sido adoptada por un creciente número de países. En muchos de estos países, el proceso de privatización responde a la creencia de que las empresas públicas funcionarían mejor si su propiedad fuera transferida al sector privado.

Al inicio de esta investigación definí como el objetivo central de esta tesis analizar la validez de esta creencia. Para ello, considere conveniente comenzar por preguntarme si realmente la privatización puede por sí sola mejorar el desempeño de una empresa pública, si son por naturaleza las empresas privadas más eficientes que las empresas públicas. Estas preguntas sirvieron para guiar de manera particular el enfoque de esta investigación.

De acuerdo a los resultados de esta tesis, esta creencia no es válida. La simple privatización no mejora la eficiencia de una empresa pública. La privatización sólo mejorara el desempeño de una empresa a menos que esté acompañada de políticas para incentivar el grado de competencia en el sector que se esta privatizando. La sola transferencia de los derechos de propiedad no trae consigo mayor eficiencia, ya que, la eficiencia está más en función de los niveles de competencia en un mercado que de la propiedad, sea esta pública o privada. La propiedad sólo influye de manera secundaria en el desempeño de las empresas. Ahora bien, los mercados económicos son, en

ocasiones, incapaces de generar y mantener adecuados niveles de competencia. De ahí que en tales casos puede resultar conveniente que el gobierno intervenga para corregir algunos problemas del mercado o para asegurar adecuados niveles de competencia.

Examinando el caso de las empresas públicas en México encontramos que las razones de su mal desempeño no estaban, al menos en términos económicos, relacionadas directamente con la propiedad. El mal desempeño de estas empresas se debía a la diversidad de objetivos que los distintos gobiernos quisieron alcanzar por medio de ellas. Fomentar en particular el desarrollo industrial de México, a través de una política de precios bajos, realizar cuantiosas inversiones en capital e infraestructura y fomentar el empleo eran actividades que resultaban difíciles de alcanzar reprimiendo los ingresos de estas empresas. De ahí que éstas se hayan visto obligadas a endeudarse crecientemente.

Como hemos podido comprobar con el caso de la privatización de Teléfonos de México, la privatización, por sí sola, no es una medida que garantice un mejor desempeño de una empresa pública. Para mejorar el desempeño de una empresa la privatización debía ir acompañada de medidas para incrementar el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, que ha sido un mercado tradicionalmente monopolístico. En los monopolios naturales, como Telmex, no existen mecanismos de mercado que aseguren que con la privatización, la nueva empresa mejorará su desempeño. Una privatización, particularmente de una empresa monopolística, requiere del diseño de nuevos mecanismos que incrementen la

competencia. De otra forma, sólo se sustituye un monopolio público por uno privado, manteniendo en el fondo las causas que provocan la ineficiencia en estos mercados. En tales casos, la intervención gubernamental para incentivar la competencia en estos mercados es imprescindible.

La privatización de Telmex ha demostrado además que la rectoría económica del Estado sobre el sector de las telecomunicaciones no ha disminuido, al contrario, se ha vuelto más exigente, ya que obliga a la nueva empresa, por diversos mecanismos, a cumplir metas mínimas de crecimiento, calidad de los servicios, modernización tecnológica y atención a áreas rurales, donde la prestación de los servicios telefónicos es por naturaleza una actividad no rentable. La privatización ha probado en principio la ventaja de liberar al gobierno no sólo de responsabilidades y reclamos de la ciudadanía por la mala prestación de los servicios telefónico, sino que además libera al gobierno de la necesidad de invertir enormes recursos en la modernización de las telecomunicaciones.

Hasta qué punto la empresa en manos privadas podrá mejorar su desempeño, modernizar más rápidamente el sector de las telecomunicaciones y atender de manera más adecuada la demanda creciente de servicios telefónicos en México. ¿Funcionan en la práctica estos esquemas de operación privada de manera más eficiente que aquellos públicos? ¿Ha sido en el fondo la privatización de esta empresa la mejor decisión que pudo haber tomado el gobierno federal para modernizar esta empresa y el sector de las telecomunicaciones? La reflexión y el análisis de estas inquietudes son, sin duda alguna, temas de una nueva e interesante investigación que cada día

se vuelve, empírica y metodológicamente, más viable y, académicamente, menos impostergable.

En la década de los años ochenta el desempeño de las empresas públicas en muchos países, entre ellos México, comenzó a ser cuestionado severamente. Las empresas públicas habían crecido de manera alarmante e incontrolable, requerían de enormes recursos financieros a través de subsidios o préstamos, que repercutían directamente sobre los presupuestos de sus gobiernos, y operaban con muy bajos niveles de eficiencia. A menudo, sin embargo, se dejaban de mencionar las causas de sus problemas y sólo se criticaban los problemas económicos que provocaba su ineficiente y deficitario desempeño. Por ello, pareció importante en esta investigación examinar las causas que han influido en el desempeño de estas empresas.

En México se encontró que las empresas públicas han contribuido de manera significativa al proceso de industrialización que vivió la economía a partir de los años cuarenta. Su aportación, sin embargo fue llevada a cabo con objetivos contradictorios, pues, por un lado, éstas empresas debían, para estimular el desarrollo industrial, producir insumos que eran vendidos al sector privado a muy bajos precios, proteger el empleo y realizar cuantiosas inversiones para la formación bruta de capital. Dado que las empresas públicas debían transferir recursos al resto de la economía, realizar cuantiosas inversiones y proteger el empleo, su operación requería necesariamente de recursos que acabaron proviniendo del endeudamiento interno y externo y de los subsidios y transferencias gubernamentales. Esta parece ser la razón económica más importante que explica los problemas que

enfrentaron en general las empresas públicas industriales de México.

BIBLIOGRAFIA

- Ambrose, William W., Hennemeyer, Paul R. y Chapon, Jean-Paul, "Privatizing telecommunications systems; business opportunities in developing countries". International Finance Corporation, Discussion paper, 10; Washington: World Bank, 1990.
- Ascher, Kate, *The politics of privatization; contracting-out public services. Public policy and politics*, London, Macmillan Education, 1987.
- Aspe, Pedro, "Desincorporación, el caso de TELMEX". México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1991. (discurso-mimeo)
- , *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Barnekoy, Timothy, *Privatism and urban policy in Britain and the United States*. Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Barro, Robert, J., *Macroeconomics*. New York, John Wiley and Sons, 1987.
- Boardman, A. E. and A. R. Vining, "A comparison of the performance of private, mixed and state owned enterprises in competitive environments". Columbia University, Faculty of Commerce, Working paper 1206, 1987.
- Burk, Kathleen, *The first privatization; the politicians, the city and the denationalization of steel*. London, Historians, 1988.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas*

en México. México, Porrúa, 1983

- Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Caves, D.W. y L.R. Christensen, "The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: the case of canadian railroads", *Journal of Political Economy*, núm. 93, 1980, pp. 958-976.
- Cervantes Delgado, Alejandro (ed.), *La empresa pública en la modernización económica de México*. México, Diana, 1989.
- Cook, Paul, ed., *Privatization in less developed countries*. New York, St. Martin's, 1988.
- Córdoba Montoya, José, "La Reforma Económica de México", en Bazdresch, Carlos y Nora Lustig (eds.), *México: auge, crisis y ajuste*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. vol. 3 (Lecturas del Trimestre Económico, 75)
- De Alessi, Louis, "Property Rights and Privatization" en Hanke, (ed.) *Prospects for privatization*, New York, Academy of Political Science, 1987.
- De La Madrid Hurado, Miguel, "Mensaje de toma de posesión- 1o. de diciembre de 1982", México, Secretaria de Gobernación, s.f., p. 4
- Demsetz, Harold, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, núm. 57, pp. 347-359.
- Drucker, Peter, *La gerencia efectiva; tareas económicas y decisiones arriesgadas*. Buenos Aires, Arg., Sudamericana, 1980.

- Eckherd, Gerhard (ed.), *Public enterprises and development*. Bonn, Neue Gesellschaft.
- El proceso de privatización*. Foro Económico, Bolivia, 1990.
- Finley, Lawrence K., ed., *Public sector privatisation; alternative approaches to service delivery*. New York, Quorum, 1989.
- Floyd, Robert H., *Public enterprises in mixed economies; some macroeconomic aspects*.
- Furubotn, Erik G., *The economics of property rights*. Cambridge, Mass., Ballinger, 1974;
- Gayle, Dennis John y Goodrich, Jonathan N., *Privatization and deregulation in global perspective*. New York: Quorum, 1990.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel, *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Hanke, Steve H. *Privatización y desarrollo*. México: Trillas, 1989.
- Heald, David A., "The relevance of privatization to developing economies" *Public Administration and Development*. 1990.
- Helm, Dieter, ed., *The economic borders of the state*. New York: Oxford University, 1989.
- Hemming, Richard, *Privatization and public enterprises*. Washington, FMI, 1988.
- Hernández Rodríguez; Rogelio, "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid" en *Foro Internacional*, 30 (4), 1990, pp. 736-

764.

- Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Hurl, Bryan, *Privatization and the public sector*. London, Heinemann, 1989.
- Kay, John y David Thompson (eds.), *Privatization and regulation; the U.K. experience*. Oxford, Clarendon, 1986.
- Le Grand, Roy, *Privatization and the welfare state*. London, Unwin Hyman, 1989.
- Luna Tovar, Pedro, *La regulacion de las telecomunicaciones contexto internacional*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1989. (tesis)
- Majone, Giandomenico, *Deregulation or re-regulation? regulatory reform in Europe and the United States*. New York, St. Martin's, 1990
- Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública*. México, INAP, 1983.
- Mier y Terán O, Carlos, "Modernización de las Telecomunicaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 79, 1991, pp. 39-52.
- Millward, R., "The comparative performance of public and private ownership" in Roll, E. (ed.), *The mixed economy*. London, Macmillan, 1982.
- Naya, Seiji, *Private sector development and enterprise reforms in growing Asian economies*. San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies, 1990. (Sector Studies, 3)

- Pinola, Rudy and Schor William, *Modern microeconomic theory*. New York, N.Y., North-Holland, 1986.
- Pirie, Madsen, *Privatisation*. London, Wildwood House, 1988.
- Pryke, R., "The comparative performance of public and private enterprise", *Fiscal Studies*, vol. 3, núm. 2, pp. 68-81;
- Privatization, *World Development*, 17(5) May 89.
- Prospecto preliminar de venta de Acciones serie L de Telmex*. Mexico, 1989.
- Ramanadham, Venkata, Vernon, ed., *Privatisation in the U.K.* New York, Routledge, 1990.
- Rogozinski, Jacques, " Aspectos Conceptuales de la Desincorporación", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1990, pp. 129-145.
- Rose, Richard, *Understanding big governments; the programme approach*. London, Sage, 1984
- Ross Schneider, Ben, "La politica de privatizacion en Brasil y Mexico; variaciones de un tema estatista" en *Foro Internacional*, 31 (1), pp. 5-37.
- Ruiz Dueñas, Jorge, *Metodologías de Evaluación de la empresa pública; eficacia y eficiencia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.
- Runge, Carlisle Ford, "The Fallacy of Privatization", *Journal of Contemporary Studies*, núm. 4, 1984, pp. 3-17.

- Salinas de Gortari, Carlos, "Discurso de inauguración en la Convención Nacional Ordinaria del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana el 18 de septiembre de 1989" en *El Gobierno Mexicano*. México, Presidencia de la República, 1989, pp. 66-68.
- Savas, Emanuel S., *Privatization; the key to better government*. Chatman, N.J., Chatman House, 1987.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V." en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de diciembre de 1990, pp. 12-40.
- , "La reforma del Estado y la desincorporación de Teléfonos de México", México, SCT, s.f., (Comparecencia del C. Secretario de Comunicaciones y Transportes ante comisiones de la Cámara de Diputados)
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Coordinación general de modernización de la administración pública federal*. México, SPP, 1985.
- Shapiro, Carl y David Willig, "Economic Rationales for the Scope of Privatization" en Suleiman, *op. cit.* pp. 55-87.
- Sherman, Roger, *The regulation of monopoly*. Cambridge, Mass., Cambridge University, 1989.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana; restrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Spulber, Daniel F., *Regulation and markets*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1989.

Starr, Paul, "The Meaning of Privatization" en Kammerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatisation and the welfare state*. Princeton, N.J., Princeton University, 1989.

-----, "The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations" en Suleiman, Ezra N. y John Waterbury (eds.), *The political economy of public sector reform and privatization*. Boulder, Westview Press, 1990.

Swann, Dennis, *The retreat of the state; deregulation and privatisation in the U.K. and U.S.A.* London, Harvester, 1988.

Techniques of privatisation of state-owned enterprises. Washington, World Bank, 1989. 3 vols.

Tamayo, Jorge, "Las Entidades Paraestatales en México; Origen, Evolución y Perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, pp. 107-128.

TELMEX, *Historia de la Telefonía en México, 1878-1991*. México, TELMEX, 1991.

Vera Ferrer, Oscar Humberto, "The Political Economy of Privatization in Mexico", en William Glade (ed.), *Privatization of public enterprises in Latin America*, San Francisco, Cal., ICS Press, 1991.

Vernon, Raymond, "Economic aspects of Privatization Programs", en Bazdresch, Carlos y Víctor L. Urquidi (comps.) *Privatización: Alcance e Implicaciones*. México, CIDE-Centro Tepoztlán, 1989 (Documento de Trabajo)

-----, "La promesa y el reto de la privatización", *Ciencia política*, núm. 15, 1989.

- Vickers, John and Vincent Wright. *The politics of privatisation in Western Europe*. Totowa, N.Y., Frank Cass, 1989.
- Vickers, John and George Yarrow, *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1988.
- Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Villarreal, René, *Mitos y realidades de la empresa pública racionalización o privatización*. México, Editorial Diana, 1988.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining, *Policy analysis concepts and practice*. Englewoods Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1989.
- Wiltshire, Kenneth William, *Privatisation; the british experience*. Melbourne, Australia, Longman, 1988.
- Yarrow, George, "Does ownership matter?", pp. 53-69 en Veljanovski, Cento (ed.), *Privatization and competition; a market prospectus*, London, Institute of Economic Affairs, 1989.
- Zepeda, Pedro José, *La experiencia de privatización en los países latinoamericanos, 1982-1988*. México, Fundación Friedrich Ebert, 1989. (Documentos de Trabajo, 25)
