

LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO: VARIACIONES SOBRE UN TEMA ESTATISTA

BEN ROSS SCHNEIDER

INTRODUCCIÓN¹

PARA PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTA Brasil y México contaban con cientos de empresas en sus sectores estatales. La década de los años setenta fue el periodo de expansión más acelerada, pero también marcó el inicio de un desencanto general con ese crecimiento. La expansión de estos sectores fue constante pero rara vez se ajustó a un proyecto global. De hecho, los funcionarios de planificación en Brasil no sabían siquiera cuántas empresas eran propiedad del Estado hasta que crearon la Secretaría para el Control de las Empresas del Estado (SEST) en 1979.

Anquilosadas, corruptas, caóticas e incontrolables fueron adjetivos empleados de manera creciente para referirse a estas empresas. A lo largo de los años ochenta la presión, proveniente de casi todas partes, creció para pedir que algo se hiciera con ellas. Los gobiernos se quedaron sin dinero para financiarlas; los dirigentes conservadores de los países industriales comenzaron a exportar sus puntos de vista sobre los méritos de la libre empresa. Las agencias internacionales de desarrollo empezaron a recomendar y a financiar programas para reformar al sector público. Los empresarios privados reiteraron sus demandas de reducción del aparato estatal. Una prensa menos restringida puso al descubierto cada vez más irregularidades y abusos en esas empresas.

¹ Agradezco a Carlos Bazdresch, Kathleen Thelen, María Amparo Casar, Juan Ricardo Pérez, José Carlos Braga y Van Whiting sus comentarios a un primer manuscrito, y a *The Pew Charitable Trusts*, al Programa de Estudios para América Latina y al Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Princeton por financiar la investigación. Parte de este ensayo apareció originalmente en Ben Ross Schneider, "Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 4, invierno 1989, pp. 89-116.

Y los ciudadanos de ambos países, con el poder de un voto que ahora tenía más peso, se volvieron menos tolerantes de los abusos. Dadas todas estas presiones, ¿por qué, hasta mediados de 1989, los programas de privatización tanto en México como en Brasil habían sido poco más que una readministración interna del Estado?

Para entender la política de privatización (venta u otra forma de liquidación de empresas estatales) es preciso tomar en cuenta el papel de estas empresas en el marco más amplio de la economía política.² La estrategia de desarrollo dirigido por el Estado que adoptaron ambos países fue bastante exitosa en términos de fomentar la industrialización (aunque no la distribución equitativa de sus beneficios) y generar tasas de crecimiento que se encontraban entre las más elevadas del mundo. A lo largo de cuatro décadas esta estrategia, en la que las empresas estatales figuraban en forma prominente, creó grandes expectativas y un cúmulo de intereses creados: el Estado era responsable de dirigir y garantizar el crecimiento.

Una privatización real necesita redefinir el papel del Estado en el desarrollo o convencer a los funcionarios públicos de que pueden avanzar hacia el desarrollo con menos intervención estatal. En la medida en que los actores gubernamentales sientan que tanto su popularidad como su legitimidad dependen de su éxito en promover el desarrollo, tendrán pocos incentivos para renunciar a los instrumentos que emplean para impulsar el crecimiento. Y mientras desconfíen del sector privado, no permitirán que su futuro político esté sujeto al desempeño de la empresa privada. Una privatización a fondo depende de un cambio en la actitud del público y en el discurso político que suponga que el Estado ya no es responsable del desarrollo; de un cambio en el que los actores estatales reconozcan que con una menor intervención se puede lograr más, y de una nueva fe en una burguesía más dinámica y emprendedora.

Tan importantes cambios de actitud no constituyeron la fuerza impulsora de los modestos programas de privatización en Brasil y México durante los años ochenta. Más bien, funcionarios pragmáticos, muchos de los cuales favorecían la continuidad de la estrategia de desarrollo dirigido, promovieron la privatización para hacer más eficiente la intervención del Estado y hacer más efectiva la administración gubernamental. El efecto marginal de los programas de privatización en am-

² Limitaciones de espacio impiden hacer aquí un análisis completo del contexto. Véase Ben Ross Schneider, "Partly for Sale. . .", *op. cit.*, donde desarrollo un marco conceptual de la economía política burocrática para analizar los obstáculos a la reforma económica y política en Brasil y México. El presente trabajo es más bien un recuento empírico de la privatización.

bos países revela qué tan difícil es deshacerse de las estrategias de desarrollo dirigido por el Estado. Mientras que la comparación evidencia una continua similitud entre Brasil y México, el análisis también puede ahondar en las notables diferencias que ayudan a explicar las variaciones que aún subsisten en las políticas de privatización. Los contrastes ponen de relieve las peculiaridades, a menudo subestimadas en los estudios de caso: incentivos partidistas y pragmáticos más fuertes en México, costos políticos de la privatización más elevados en Brasil, y números engañosamente grandes ampliamente citados en México.

La primera parte de este artículo proporciona algunos antecedentes sobre el ritmo y los alcances de la expansión del sector estatal en los últimos 50 años. Los sectores estatales de ambos países llegaron a ocupar posiciones bastante similares en las dos economías en términos del gasto y la inversión gubernamentales totales, y de la producción y la inversión de las empresas estatales, aunque el número de éstas creció más rápidamente en México en los años sesenta y setenta. Las dos partes que le siguen analizan los programas de privatización y los principales motivos que les dieron origen. En México la privatización no redujo la producción estatal total en forma dramática, a pesar de los frecuentes anuncios de cientos de empresas eliminadas. Empero, sí constituyó una importante reforma administrativa, así como una propuesta gubernamental políticamente importante dentro del incipiente acercamiento entre el gobierno y la iniciativa privada. Los motivos de los funcionarios brasileños fueron similares, pero el número de empresas privatizadas en Brasil fue menor que en México (aunque el valor de las ventas fue aproximadamente la mitad del de México). Los funcionarios brasileños vendieron menos empresas, pero más grandes.

La cuarta sección versa sobre un examen comparativo más minucioso de los tipos de motivos —ideológicos, partidistas y pragmáticos— que han impulsado la privatización en otros lugares, y sugiere por qué dichos motivos, particularmente los ideológicos y los partidistas, tuvieron menos fuerza en Brasil y en México. Los liberales clásicos, partidarios del libre mercado, no eran prominentes en ninguno de estos dos países, aunque el Partido Acción Nacional (PAN) tenía un sólido apoyo minoritario en México (que en ocasiones ha empujado al PRI a adoptar algunas de sus propuestas). Tanto los dirigentes políticos mexicanos como los brasileños tuvieron pocos incentivos partidistas para embarcarse, al estilo Margaret Thatcher, en una campaña de amplio apoyo para promover el capitalismo populista (además de que ninguno de los dos países cuenta con mercados de valores sólidos). Por lo tanto, la privatización permaneció como un asunto práctico y los privatizadores trataron por lo general de evitar la confrontación política.

ANTECEDENTES: LA EXPANSIÓN DE LA INTERVENCIÓN
Y LA EMPRESA ESTATALES

¿Qué tan parecidas son las empresas estatales en Brasil y México? ¿Cómo podrían las diferencias en tamaño y distribución afectar los esfuerzos por privatizar? En general, los Estados brasileño y mexicano tenían posiciones bastante similares a principios de los ochentas. Ambos controlaban recursos críticos: comercio internacional, capital extranjero (inversión y deuda), crédito, además de los tradicionales instrumentos fiscales y monetarios. Los niveles de gasto, inversión y producción estatales en los años setenta y ochenta eran comparables en los dos países, aunque comenzaron a diferenciarse en los años ochenta (véanse cuadros 1 y 2).³

CUADRO 1
Inversión y gasto públicos en Brasil y México, 1945-1980

	Gasto gubernamental (porcentaje del PNB)		Inversión gubernamental (porcentaje de la inversión total)	
	México	Brasil	México	Brasil
1945	7.7	18.4 (1947)	40.0 (1939-1950)	
1950	8.2	20.3		
1955	9.9	20.0	39.0 (1950-1959)	
1960	12.6	25.7		
1965	23.9	28.0	38.1	
1970	24.6	25.7	34.4	38.8
1975	36.4	34.6	42.5	42.0
1980	41.6	27.6	42.8	43.7 (1979)

Fuentes: Para México, gasto 1940-1980, José Ayala Espino, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Banco Nacional de México, 1988; inversión, Dale Story, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986. Para Brasil, gasto 1945-1965, César Guimarães *et al.*, "Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil", 2 vols., IUPERJ, 1979; gasto 1970-1980, Carlos Alberto Longo, "Uma Quantificação do Setor Público", en Paulo Rabello de Castro, *et al.*, *A Crise do "Bom Patrão"*, Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982; inversión, Henri Reichstul y Luciano Coutinho, "Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise", en Luiz Gonzaga Belluso y Renata Coutinho (eds.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

³ En México, el gasto público y la producción de las empresas estatales se elevan bruscamente de 1975 a 1980 muy por encima de los niveles de Brasil. Desde varios puntos de vista, las cifras son anormales. El boom petrolero de 1979-1982 llevó a un aumento desmedido en los ingresos de Pemex, sin ningún cambio en la actividad estatal. Carlos Alberto Longo también teme que los gastos del gobierno que reporta para 1980 puedan estar subestimados; véase Carlos A. Longo, "Uma quantificação do Setor Público", en Paulo Rabello de Castro, *et al.*, *A Crise do "Bom Patrão"*, Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982.

CUADRO 2

Producción e inversión de las empresas estatales en Brasil y México, 1960-1984

	Producción paraestatal (porcentaje del PIB)		Inversión paraestatal (porcentaje de la formación bruta de capital fijo)	
	México	Brasil	México	Brasil
1960	11.9	4.8		8.2 (1959)
1965	15.7			13.3
1970	14.1	16.2	11.1	20.3
1975	15.6	25.2	21.0	25.1
1980	22.4	18.3	21.2	22.7
1984	31.0		17.3	

Fuentes: Para la producción paraestatal mexicana, María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988, p. 44; para la inversión paraestatal mexicana, Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa pública: elementos para el examen comparado*, México, FCE, 1988, pp. 481-482. Para la producción brasileña en 1960 (incluye sólo 185 paraestatales federales), Thomas J. Trebat, "Public Enterprise in Brazil and Mexico: A Comparison of Origins and Performance", en Thomas C. Bruneau y Philippe Faucher (eds.), *Authoritarian Capitalism*, Boulder, Westview Press, 1983, pp. 14-15; para la producción de 1970 a 1980, Carlos Alberto Longo, *op. cit.*, p. 129; para la inversión brasileña de 1965 a 1980, Henri Reichstul y Luciano Coutinho, *op. cit.*, p. 45.

Los orígenes y la distribución del núcleo de las empresas estatales también fueron similares. Los dirigentes nacionalistas desarrollistas comenzaron a crear empresas estatales en los años treinta y cuarenta, en industrias con uso intensivo de capital, como acero, transporte, petróleo (y más tarde petroquímica), minería, electricidad y telecomunicaciones. Ambos Estados decidieron participar activamente en el sector financiero y crearon bancos de fomento que fueron fundamentales en la estrategia de industrialización de la posguerra.⁴ Tanto el número de empresas estatales brasileñas y mexicanas como el alcance de sus actividades se expandieron a una tasa creciente hasta el inicio de los años setenta (gráfica 1). En los setenta, ambos gobiernos duplicaron el número de sus empresas, así como los montos de inversión y producción entre 1960 y 1980, aunque con ritmos distintos.⁵ Hacia el

⁴ La diferencia más importante en la distribución sectorial es que Brasil carece de empresas comparables a las empresas agrícolas y los almacenes de productos alimenticios de México. Véase Thomas J. Trebat, "Public Enterprise in Brazil and Mexico: A Comparison of Origins and Performance", en Thomas C. Bruneau y Philippe Faucher (eds.), *Authoritarian Capitalism*, Boulder, Westview Press, 1981.

⁵ Véase el cuadro 2. Estas cifras se presentan para ofrecer cálculos aproximados de las tendencias generales. Las cifras provienen de varios autores, quienes en ocasiones emplean diferentes criterios para definir a las empresas estatales. Los datos para

fin de los años setenta, las empresas estatales representaban casi una quinta parte de la inversión y la producción totales. Estas proporciones son relativamente bajas para los estándares internacionales,⁶ pero suficientemente altas para conceder a los desarrollistas en el gobierno la capacidad de conducir la industrialización.

Aunque ambos estados tienen cientos de empresas, tan sólo un puñado de ellas constituye el grueso de la producción estatal. Tanto Brasil como México podrían vender todas sus empresas estatales, salvo una docena, sin que la participación de dichas empresas en el PIB y en la inversión se reduzca en más de un 20%. A principios de los años ochenta las seis empresas estatales más grandes de Brasil representaban el 81% de las ventas de todas las empresas, el 69% del gasto,⁷ cuatro quintas partes de la inversión, y prácticamente toda la deuda de las empresas estatales.⁸ En México, Pemex sólo representaba casi tres cuartas partes de la producción total de las empresas estatales.⁹

Diferencias evidentes, potencialmente significativas para el análisis de la privatización, surgen en una comparación de la cantidad de empresas, la fuerza de la asociación entre compañías específicas y dirigentes o políticas particulares, y el patrón de financiamiento de la inversión. El número de empresas creadas durante los años del *boom* es importante para comprender el número de empresas privatizadas en los años ochenta. La aceleración en la creación de empresas fue más pronunciada en México, lo cual ayuda a explicar por qué su gobierno fue capaz de deshacerse de empresas relativamente nuevas creadas por razones políticas.¹⁰ Empresas como los monopolios petroleros Pemex

México son particularmente problemáticos; las estimaciones varían de una fuente a otra (en ocasiones en un mismo libro) hasta en un 100%. Mi principal criterio al seleccionar los datos para los cuadros 1 y 2 fue el de la máxima cobertura histórica con una sola fuente.

⁶ Banco Mundial, "Strengthening Public Finance through Reform of State-owned Enterprises", *World Development Report 1988*, Nueva York, Oxford University Press, 1988, p. 169.

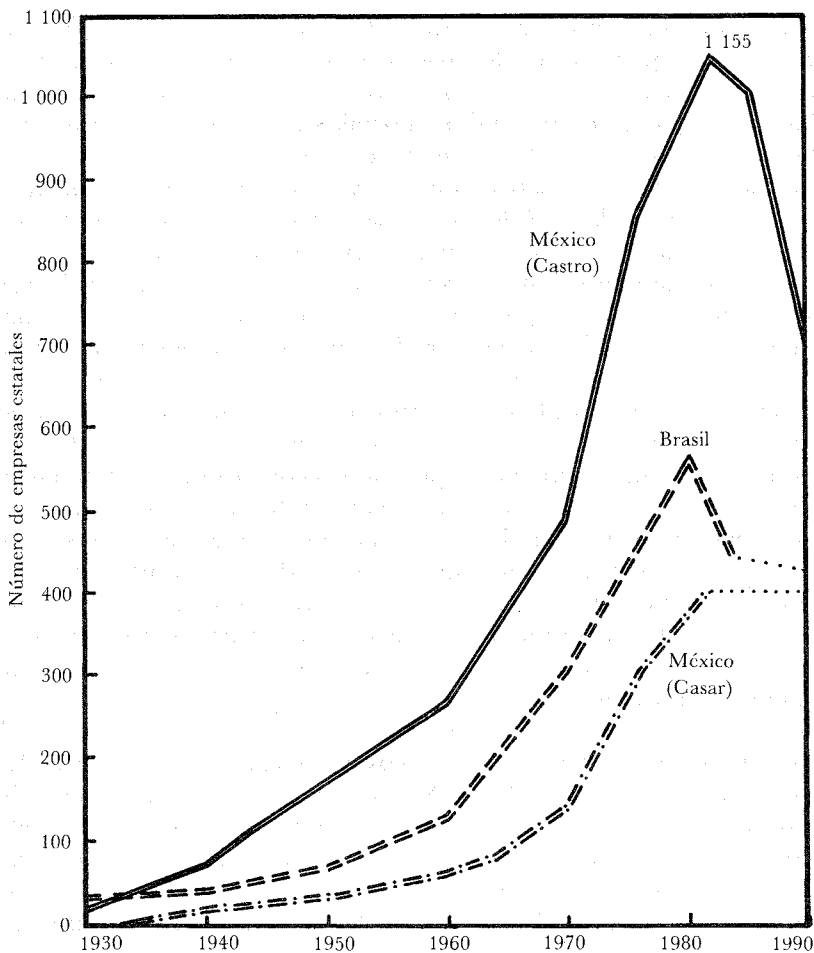
⁷ Secretaría de Controle de Empresas Estatais (SEST), *Relatório SEST 1982*, Brasília, 1983, pp. 62-63.

⁸ Jeffrey A. Frieden, "The Brazilian Borrowing Experience: From Miracle to Debacle and Back", *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 1, 1987, p. 105.

⁹ Ignacio Pichardo Pagaza, "El proceso de desincorporación de entidades para-estatales: el caso de México", México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988 p. 26.

¹⁰ Las cifras de Carrillo Castro son iguales a las cifras oficiales más completas, que son a la vez las utilizadas públicamente para medir el progreso de la privatización. Véase Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Editorial Porrúa, 1988. Las cifras de Casar y Peres son mejores para propósitos comparativos porque excluyen entidades tales como los cientos de fideicomisos

GRÁFICA 1
Número de empresas estatales en Brasil y México, 1930-1990



Fuentes: México, María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, p. 36, excluye entidades financieras, fideicomisos y empresas de salud y educación; Alejandro Carrillo Castro, citado en Secretaría de la Contraloría, *Reestructuración del sector paraestatal*, México, Cuadernos de Renovación Nacional, 1988; para 1983-1989 véanse las fuentes del cuadro 3. Para Brasil, SEST, *State Enterprises in Brasil and the Control of SEST: Background and 1980 Results*, Brasília, 1981, p. 63; y SEST, *Síntese da Atuação da SEST no Período 1980-1984*, Brasília, 1985, p. 28.

y Petrobrás tienen una larga historia y están identificadas con movilizaciones populares en contra de compañías extranjeras. Otras empresas están más estrechamente identificadas con caprichos presidenciales y con políticas controvertidas.

En México, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) se hizo famoso por la expansión que logró en las empresas estatales, en especial aquellas que podían promover el control nacional, el empleo o la redistribución del ingreso. José López Portillo (1976-1982) y su estrategia de desarrollo en la abundancia están estrechamente asociados con las empresas petroleras y petroquímicas, y con la nacionalización de la banca en 1982. En la medida en que los dirigentes pueden desacreditar a presidentes anteriores y sus programas, también pueden acabar con las empresas que aquéllos crearon. Tanto De la Madrid (1982-1988) como Salinas (1988-) han podido valerse de la oposición a sus predecesores para generar apoyo para la privatización de empresas creadas durante los años setenta.

En cambio, en Brasil, los militares en el gobierno crearon la mayor parte de las empresas estatales, pero los promotores de la privatización muy rara vez han vinculado sus propuestas con críticas al régimen autoritario. Esta separación se debe en parte al hecho de que muchos de los colaboradores de los militares se encuentran todavía en posiciones de poder.¹¹ En parte, los dirigentes "estatizadores", como el ex presidente Ernesto Geisel (1974-1979), y sus políticas aún disfrutaban de prestigio y apoyo. Por lo tanto, la reputación política de las empresas estatales en México favorece a los privatizadores mexicanos más que a sus homólogos brasileños.

El financiamiento de la inversión revela diferencias críticas en la forma en que los funcionarios públicos han usado a las empresas. Las brasileñas históricamente tuvieron mayores tasas de financiamiento interno, del 40 al 60 % durante el periodo 1966-1975.¹² Los consumidores financiaron la expansión en esos sectores centrales. Las tasas de autofinanciamiento en México (con la exclusión de Conasupo) fueron en promedio del 3 al 17 % (1972-1978).¹³ En otras palabras, las empresas

que no aparecen en las cifras brasileñas. Es probable que estas estimaciones no mostraran un descenso tan rápido como el que presenta Carrillo Castro si se extendieran hasta 1990. Véase María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.

¹¹ Ben Ross Schneider, "Politics within the State: Elite, Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil", tesis doctoral, Universidad de California, 1987, pp. 612-622.

¹² Thomas J. Trebat, *op. cit.*, 1981, p. 53.

¹³ A lo largo de ese mismo periodo Pemex financió entre 23 y 70 % de sus inver-

estatales mexicanas proporcionaron un enorme subsidio a los consumidores, quienes, en el caso del acero, la electricidad, el petróleo, y el transporte, son principalmente grandes compañías privadas. Ambas estrategias pueden ayudar al desarrollo, aunque favorecen la acumulación en diferentes sectores. En la medida en que estos dos patrones de financiamiento persistieron durante los años ochenta, tuvieron un efecto ambivalente en los motivos de la privatización. Las empresas autofinanciables son más atractivas para los compradores privados, pero los dirigentes políticos tienen menos incentivos financieros para venderlas, sobre todo si éstas tienen mayores tasas de inversión, como en Brasil (véase cuadro 2); tienen mejores motivos para vender las empresas deficitarias, pero es más probable que se enfrenten a la tenaz resistencia de los beneficiarios de los subsidios.

En resumen, el tamaño, la diversidad y la evolución de las empresas estatales hasta los años ochenta fueron similares en los dos países, y no son éstos factores que puedan explicar la variación en los programas de privatización. Las diferencias más sobresalientes fueron el número de empresas y los patrones de inversión. En la medida en que cientos de compañías pequeñas en México se asocian con los controlados presidentes que las crearon, éstas quizá son más fáciles de privatizar, lo que ayuda a explicar el número más elevado de empresas eliminadas. En principio, los patrones de financiamiento de la inversión tienen un efecto ambivalente, aunque deberían proporcionar a los funcionarios mexicanos mayores incentivos para utilizar la privatización con el fin de reducir la presión sobre el déficit, y deberían alentar a los funcionarios brasileños a mantener aquellas empresas que tienen fondos para invertir.

LA DESESTATIZAÇÃO EN BRASIL

Una de las primeras desavenencias entre el régimen militar y los industriales que lo habían apoyado surgió en 1974 con la más o menos espontánea campaña por la *desestatização*.¹⁴ El blanco era el exceso estatal de cualquier tipo, pero las víctimas más populares fueron las empresas del Estado. Geisel trató, sin éxito, de enmendar las relaciones con los industriales, no tanto mediante la privatización como tra-

siones con recursos internos, *ibid.*, p. 55. Si se excluye a Pemex esta proporción se reduciría para las empresas restantes.

¹⁴ Sebastião Carlos Velasco e Cruz, "Empresários e o Regime no Brasil: A Campanha contra a Estatização", tesis doctoral, USP, 1984.

tando de incluir al sector privado en los nuevos proyectos estatales.¹⁵ No obstante, hacia fines de los años setenta la oposición al régimen fue mayor que el descontento con el Estado. Durante el periodo de Figueiredo (1979-1985) la “desestatización” volvió a aparecer periódicamente en el discurso del sector privado, mientras el gobierno renovaba, con frecuencia similar, su compromiso con la privatización.¹⁶ Sin embargo, la atención del público se volcó hacia la transición al gobierno civil en 1985.

Al final, el gobierno de Figueiredo redujo el número de empresas estatales, de 530 en 1981 a 420 en 1984, pero lo hizo mediante trucos contables y sin afectar seriamente la inversión y producción totales del Estado. De las 110 empresas eliminadas, los funcionarios vendieron 17 (incluyendo una editorial, una compañía papelera, una procesadora de aceite de coco y el equipo de otras varias); incorporaron 16 a las entidades gubernamentales regulares; liquidaron nueve, y fusionaron, reclassificaron o transfirieron (por ejemplo a gobiernos locales) las 68 restantes.¹⁷

Cuando José Sarney asumió el poder a principios de 1985 (en lugar de Tancredo Neves, gravemente enfermo), heredó de éste sus promesas de privatizar y reformar el sector público. Pero después de dos años en el cargo quedó claro que Sarney no tenía un programa específico para, ni un compromiso con, la privatización. La venta más importante fue la del Hotel Blumenau. Al mismo tiempo, el gobierno de Sarney expandió la intervención estatal en sectores como los de microcomputadoras y *software*, creó nuevos ministerios, y aumentó los controles salariales y de precios en intentos sucesivos por estabilizar la economía.

Sarney usó el poderoso sector estatal no sólo como instrumento de política económica. Mantuvo la tradición del Estado desarrollista y el manejo de éste para conseguir, o tratar de conseguir, apoyo popular.

¹⁵ Peter Evans, “Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development”, *American Journal of Sociology*, núm. 88, suplemento especial, 1982, pp. 210-247.

¹⁶ Para la historia reciente de la privatización en Brasil, véanse Sergio H. Abranches, “State Enterprise and Modes of Privatization: A Critical View Based on Brazilian Examples”, Serie Estudos núm. 27, IUPERJ, 1984; Ethan B. Kapstein, “Brazil: Continued State Dominance”, en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988; Rogério L. F. Werneck, “The Uneasy Steps of Privatization in Brazil”, trabajo presentado en “Conference on the Privatization of Public Enterprises in Latin America”, Universidad de California, San Diego, 1988; y Rogério L. F. Werneck, “Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil”, Departamento de Economía, PUC-RJ, 1989.

¹⁷ Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), *Sinopse da Atuação da SEST no Período 1984-1984*, Brasília, 1985, pp. 28-35.

El proyecto más conocido de Sarney fue el ferrocarril Norte-Sur, que suscitó controversias desde el principio porque la línea concluía, por coincidencia, en el estado natal del presidente, Maranhão. En 1987, irregularidades en el otorgamiento de contratos privados enredaron al proyecto en el escándalo, pero Sarney se negó a abandonarlo. En enero de 1988 anunció el inicio de la construcción de dicho ferrocarril, con un costo de 2 400 millones de dólares, en un comunicado oficial de cinco minutos transmitido por televisión. El proyecto avanzó lentamente por falta de fondos de inversión, pero Sarney consiguió inaugurar un primer tramo a mediados de 1989 (aunque sin tanta cobertura de la prensa como a él le hubiese gustado).

Más allá del desarrollismo tambaleante, el Estado realizó una doble tarea política a favor de Sarney, quien intentaba afianzar su coalición de apoyo y asegurar el quinto año de su gestión. Sarney nunca disfrutó de un apoyo mayoritario y confiable en el congreso.¹⁸ Su posición política era doblemente insegura puesto que la duración de su mandato no se había determinado con claridad. La constitución militar estipulaba cinco años, pero Tancredo Neves había prometido cuatro, mismos que muchos en el congreso favorecían. Sarney quería cinco e hizo del quinto año su prioridad política más importante.

En forma sistemática Sarney empleó los recursos del Estado para estos fines políticos. Negoció nombramientos a cambio de apoyo y permitió que sus partidarios hicieran lo mismo en niveles más bajos de la jerarquía estatal.¹⁹ Por ejemplo, las siderúrgicas son a menudo importantes para las élites regionales, quienes intentan nombrar a los gerentes de las plantas. Hacia 1987 la situación era tan caótica que el presidente de Siderbrás renunció argumentando que ya no podía supervisar las empresas en operación porque no tenía voz ni voto en la designación de sus administradores.²⁰ Sarney tenía pocos incentivos para dejar en manos privadas los nombramientos y los recursos que apoyaban su programa político.

¹⁸ Sarney apoyó activamente al régimen militar, y en 1985 era el presidente del Partido de la Democracia Social, favorable al régimen. Rompió con su partido en junio de 1985 y condujo a una facción disidente a apoyar a Tancredo Neves, quien fue elegido por una coalición dominada por el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). Aunque nominalmente era miembro del PMDB —el gran triunfador en las elecciones de 1986 para la asamblea constituyente (y el congreso)—, Sarney nunca obtuvo un apoyo confiable dentro del naturalmente desconfiado PMDB.

¹⁹ La distribución de permisos de radiodifusión, concesiones mineras, nombramientos y otros fondos discrecionales se ajustó —según la prensa— a la estrategia de Sarney, particularmente en lo que se refería a la búsqueda del quinto año de gobierno. Véase *Senhor*, 26 de enero de 1988.

²⁰ Véase *Jornal da Tarde*, 18 de abril de 1988.

De 1981 a 1987, el gobierno vendió un total de 35 pequeñas empresas; por lo menos la mitad fue vendida antes de que Sarney tomara posesión.²¹ Las perspectivas para una mayor privatización eran sombrías a principios de 1988, cuando el secretario ejecutivo del nuevo Consejo Interministerial para la Privatización, David Moreira, renunció aduciendo que al gobierno le faltaba voluntad política para vender las 67 empresas que el Consejo había sugerido.²²

La privatización pareció fortalecerse durante 1988. El gobierno de Sarney creó un "nuevo" *Conselho Federal de Desestatização* en marzo de 1989.²³ Para junio, después de que el congreso aprobara un quinto año de gobierno para Sarney, la privatización volvió a ocupar un lugar prioritario en la agenda política, como una de varias propuestas de corta vida para promover una reforma orientada hacia el mercado. El presidente se comprometió incluso a vender una empresa por mes.²⁴ En agosto, Sarney decretó la creación de otro Consejo Federal para la Privatización y dio a conocer una lista de 70 empresas (que se amplió a 100 en octubre) que serían privatizadas. Esta relación incluía algunas viejas y enormes empresas estatales como Carajás (cobre), los ferrocarriles y Usiminas (acero). Sin embargo, el programa no era ni tan ambicioso ni tan nuevo. La mayor parte de las empresas había aparecido en listas anteriores (varias de ellas estaban en listas del gobierno de Figueiredo), algunas ya no pertenecían siquiera al Estado, y otras habían sido adquiridas recientemente por el gobierno.

Con todo, 1988 resultó ser un buen año para algo más que listas, decretos y bullicio administrativo. El Consejo reportó la venta de seis empresas, 15 estaciones de radio y diversas acciones por un total de 479 millones de dólares, más de 20 veces el valor de las cinco empresas vendidas en 1987.²⁵ Las principales empresas incluían Aracruz (celulosa, 156 millones), Celpag (celulosa, 73 millones), Carajás Metais (cobre, 90 millones) y Cimetal (acero, 59 millones). Sin embargo, estos resultados tuvieron poco que ver con el Consejo y con las fanfarrias de Sarney. Casi todas estas empresas (que generaron prácticamente todos

²¹ Véase *Exame*, 24 de agosto de 1988.

²² *Gazeta Mercantil*, 28 de enero de 1988.

²³ El Consejo y su secretariado ejecutivo estaban subordinados a la Seplan (Secretaría de Planeación); se incluían como miembros con derecho a voto a los ministros de la Seplan, de Finanzas, de Industria y Comercio, y del Trabajo. Además de éstos, el presidente nombró a un representante de los empresarios y a uno de los trabajadores. Decreto 95.886.

²⁴ *Latin American Weekly Report*, 2 de junio de 1988.

²⁵ Conselho Federal de Privatização, "O Programa Federal de Desestatização em 1988", mimeo., 1989, p. 2.

los ingresos) pertenecían al BNDES (Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social);²⁶ su subsidiaria BNDESPAR había estado preparando la venta de estas empresas mucho antes de 1988. Este programa, aunque operaba de manera independiente, se incorporó al plan general de Sarney.

Desde tiempo atrás, los administradores del BNDES habían presionado por la privatización.²⁷ El BNDES es un banco de fomento que heredó empresas que habían sido privadas, sobre todo deudoras con dificultades. Mientras que Sarney creaba consejos y publicaba listas, el BNDES calladamente se movilizó para vender sus activos. El *Financial Times* argumentó que era “la única agencia gubernamental comprometida con la privatización”.²⁸

Desde que se fundó en los años cincuenta, el BNDES se ha mantenido al margen de la normalmente desorganizada y politizada burocracia económica.²⁹ Tiene una mejor disposición hacia el sector privado que la mayor parte de las dependencias del Estado y en años recientes se ha vuelto cada vez más orientado hacia el mercado. Varios factores han reforzado una orientación en favor del sector privado y de la privatización. Muchos gerentes del BNDES han sido pragmáticos con motivación para reformar, más que para remozar las empresas y la intervención estatales. Quieren emplear su escaso capital de inversión estratégicamente, en empresas situadas en la vanguardia del desarrollo, antes que en compromisos que la política les heredó.

Además, el BNDES ha experimentado un cambio generacional. La vieja guardia de economistas del desarrollo que estaba en el banco en los años cincuenta y sesenta, cuando era el principal agente financiero para las empresas estatales en expansión, se está retirando. La nueva generación que ingresa ha estudiado administración de empresas y fi-

²⁶ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — Participações, “Destatizações Realizadas após o Decreto No. 91.991 de novembro 1985”, Brasil, 1989.

²⁷ De hecho, un ex presidente del BNDES, Marcos Vianna, ya desde 1976 había propuesto privatizar muchas empresas estatales. En un memorándum confidencial al ministro de Planeación Reis Velloso (que después apareció en el *Jornal de Brasília* el 26 de mayo de 1976), Vianna enumeraba, sector por sector, dónde debería permanecer el Estado y dónde debería retirarse. Fue incluso más lejos, al seleccionar entre 20 y 30 empresas idóneas para la privatización (algunas de ellas aún se encuentran en las listas gubernamentales); también identificó a los grupos privados que podrían comprarlas. La propuesta no se tomó en cuenta durante el gobierno de Geisel.

²⁸ *Financial Times*, 26 de octubre de 1988.

²⁹ Véanse Luciano Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1985; y Ehza Jane Willis, “The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil”, tesis doctoral, Universidad de Texas, Austin, 1986.

nanzas, y está más preocupada por asuntos como la solvencia.³⁰ Finalmente, este cambio coincide con la llegada de un presidente del BNDES que no es como sus antecesores. A diferencia de la mayor parte de los presidentes anteriores, Márcio Fortes fue un empresario privado antes de tomar posesión de su cargo actual, y ha sido explícito en su apoyo a la libre empresa.

Quienes definen la política federal también han reconocido que el Estado carece de recursos para invertir. Según Paulo Galletta, secretario ejecutivo del nuevo Consejo Federal para la Privatización, el gobierno tiene que desembolsar más de la mitad de sus ingresos por impuestos solamente para pagar intereses, y las empresas estatales destinan en conjunto cerca de la mitad de sus ingresos al servicio de la deuda.³¹ Al Estado no le queda nada para invertir. De ahí que la privatización pueda aminorar las restricciones financieras del Estado y al mismo tiempo promover la inversión en las empresas descapitalizadas que antes le pertenecían. En otras palabras, las empresas estatales marginales constituyen un lastre para el desarrollo, y venderlas puede incrementar la capacidad del Estado al permitir a los administradores reorientar su atención y otros recursos de manera estratégica. En palabras de Galletta, “la privatización es uno de los pocos instrumentos capaces de promover el crecimiento”.³²

Los privatizadores a nivel federal tuvieron menos éxito que sus homólogos del BNDES. Los obstáculos eran más numerosos: falta de personal (el Consejo contaba con 13 profesionales en 1989), una jurisdicción endeble y cambiante, un presidente débil (Sarney), un congreso avivado con muchas posibilidades de veto, sindicatos vociferantes en las principales empresas estatales y una prensa desconfiada.³³ Además, el personal del Consejo no sabía de qué manera Sarney usaba a las empresas estatales para mantener su apoyo político. Sólo podía hacer pública la lista de empresas que podían ser vendidas y esperar las consecuencias políticas para ver qué tan importantes eran las empre-

³⁰ Entrevista con Sérgio Zendron, director de BNDESPAR, 8 de junio de 1989.

³¹ Paulo Galletta, “A Exaustão do Setor Público e a Desestatização”, *Economia em Perspectiva*, núm. 50, septiembre, 1988.

³² *Exame*, 24 de agosto de 1988.

³³ Entrevistas con Paulo Galletta, 12 de junio de 1989, y con David Moreira, 5 de junio de 1989, actual y anterior dirigente de los programas federales de privatización. Galletta proporciona una evaluación franca de los obstáculos políticos, mediante la comparación con programas que han tenido más éxito, como los de Thatcher. Véase Paulo Galletta, “Condicionantes da Privatização”, trabajo presentado en el Coloquio Ítalo-Latinoamericano, Roma, diciembre de 1988.

sas o los administradores nombrados para dirigirlos.

En suma, la motivación principal para la privatización durante el gobierno de Sarney provino de los funcionarios medios que intentaban hacer más eficiente al Estado desarrollista. Sarney no estaba comprometido ideológicamente con la privatización, pero pareció dispuesto a apoyarla cuando los funcionarios lograron convencerlo de que la crisis financiera del Estado era más apremiante que su programa político. El sector privado no ha tenido mucha influencia. Públicamente, los empresarios declaraban su apoyo a la privatización, pero en privado las compañías que dependen de empresas estatales específicas han cabildeado ante el congreso para impedir su venta.³⁴ La privatización no ha afectado mucho la relación entre economía y política en Brasil.

Dadas la debilidad general del gobierno de Sarney y la de los privatizadores gubernamentales, lo que resulta sorprendente es que el programa haya tenido el alcance que tuvo. El gobierno vendió sólo una docena de empresas, pero su valor y los ingresos producidos fueron sustanciales y hasta mediados de 1989 las cifras eran similares a las del aparentemente más extenso programa mexicano. ¿Por qué, a pesar de los obstáculos mencionados, pudieron los administradores del BNDES vender esas empresas? Dichas empresas eran las más fáciles de liquidar en términos de costo político. Eran empresas privadas que habían pasado recientemente a manos del BNDES, el cual había estado planeando su venta desde el principio. Además, las empresas no eran piezas clave en las maniobras políticas de Sarney y los gerentes del banco estaban relativamente protegidos de la interferencia del resto del gobierno.

No obstante, es preciso ubicar las cifras en su contexto. Hasta mediados de 1989, el gobierno, casi exclusivamente el BNDES, había reunido alrededor de 500 millones de dólares por la venta de empresas que en 1988 generaban poco más de 1 200 millones de dólares de ingresos totales.³⁵ Pero mientras el BNDESPAR vendía empresas, el resto del gobierno las creaba o invertía en ellas de manera que el saldo neto de los bienes del Estado resultó probablemente positivo a lo largo de este periodo.³⁶

Se suelen emplear indicadores diferentes para medir el alcance de la privatización. El indicador más fácil de aplicar y el más común, aun-

³⁴ Las empresas privadas impidieron la extinción del Instituto Brasileiro do Café y retrasaron la venta de Paraíba. Véase *Veja*, 30 de octubre de 1985 y 23 de diciembre de 1987.

³⁵ BNDESPAR, "Privatizations after Decree No. 91.991", 1988.

³⁶ Emilio Ocampo, ex director de una importante empresa estatal en México, recomendó emplear esta medida de privatización *neto*: activos vendidos menos activos creados. Entrevista, 30 de junio de 1989.

que menos útil, es el número de empresas. La designación “empresa” es arbitraria puesto que cualquiera puede fundirse con otras o subdividirse. El número de compañías resulta engañoso al hacer un análisis comparativo. Hasta mediados de 1989 México y Brasil habían vendido empresas por aproximadamente el mismo valor total, pero en México eran cientos, mientras que en Brasil eran docenas. Así, el valor de los bienes o de la producción de que se despoja el Estado es una mejor medida (especialmente visto como una proporción de la producción estatal o del PIB).

Para valorar el efecto de la privatización sobre el papel político y de desarrollo del Estado, yo propondría una forma más compleja de medirla: tomar la inversión total de las empresas privatizadas multiplicada por el número de años que éstas han sido parte del sector estatal, y dividir esta cantidad entre la inversión de aquellas empresas que aún permanecen en dicho sector multiplicada por su edad como empresas estatales. La inversión promedio es una mejor medida del potencial político y de desarrollo de la empresa. Tanto administradores como políticos buscan el control de empresas que invierten mucho. La edad de una empresa es una medida de qué tan arraigados están los intereses políticos y burocráticos en y alrededor de ella. Petrobrás surgió de una movilización política masiva en los años cincuenta y ahora tiene un presupuesto de inversión casi equivalente al del gobierno federal. Nadie discute su privatización. Nova América, una empresa textil recientemente privatizada, tiene un presupuesto de inversión muy pequeño (de hecho sólo comenzó a tener utilidades en 1987), y fue rescatada por el Estado después de ir a la bancarrota en 1985. Desde un punto de vista político, privatizarla fue fácil.

No tengo las cifras para calcular el índice del programa de privatización de Sarney, pero yo diría que tuvo un valor cercano al cero. Todas las empresas del BNDES fueron privadas alguna vez; cayeron en manos del banco en los años setenta y ochenta, cuando ya no pudieron liquidar sus deudas. Algunas de las compañías eran rentables cuando se vendieron, pero en el mejor de los casos su inversión promedio era modesta. En cambio, pocas de las empresas más viejas y más grandes (incluyendo al BNDES que ahora tiene más recursos para invertir) fueron amenazadas con la privatización durante el gobierno de Sarney.

LA DESINCORPORACIÓN EN MÉXICO

Bajo el mandato del presidente De la Madrid el gobierno mexicano llegó más lejos que Brasil en la reforma económica orientada hacia el

mercado, que incluye la reducción en el número de empresas del Estado. Reformas como la desregulación y la liberalización comercial pueden alterar fundamentalmente la economía política de México, pero la privatización hasta 1989 fue sobre todo un asunto de readministración interna de la propiedad estatal y un gesto de buena voluntad para restaurar la confianza empresarial.

De la Madrid puso en claro desde el principio que el Estado conservaría su papel en el desarrollo —la rectoría o dirección de la economía:

Dirigir el proceso de desarrollo es responsabilidad fundamental del Estado mexicano. Sus atribuciones en esta materia son irrenunciables y necesarias para cumplir con el proyecto constitucional de nacionalismo, democracia plural y economía mixta.³⁷

La privatización no era parte central del plan económico inicial de De la Madrid, aunque su gobierno adoptó un programa modesto al respecto en 1983.

La desincorporación (que incluye liquidación, extinción y transferencia, así como venta) se inició lentamente, pero después de 1985 se aceleró. Sólo se desincorporaron 23 empresas en 1983-1984 (comparadas con 30 en 1981).³⁸ En febrero de 1985, De la Madrid anunció un

CUADRO 3
Evolución del sector paraestatal en México, 1982-1989

	<i>Empresas del Estado</i>	<i>Compañías en proceso de desincorporación</i>	<i>Total</i>
1982	1 039	116	1 155
1983	1 003	83	1 086
1984	989	72	1 061
1985	824	159	983
1986	660	219	879
1987	562	242	804
1988	460	273	733
1989	403	326	729
(hasta el 15 de junio)			

Fuentes: Para 1982-1988, México, *Las razones y las obras*. . . , *op. cit.*, vol. 6, p. 478; para 1989, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, "Seguimiento de Desincorporación de Entidades Paraestatales, 1982-1989", cuadro 5, México, junio 1989. El universo considerado por cada uno de estos dos estudios difiere ligeramente.

³⁷ Miguel de la Madrid H., *Cien tesis sobre México*, México, Grijalbo, 1982, p. 99.

³⁸ Óscar Vera, "The Political Economy of Privatization in Mexico", trabajo presentado en "Conference on the Privatization of . . .", *op. cit.*, 1988.

nuevo paquete de medidas económicas; incluía un programa de desincorporación más amplio que ponía en la mira 236 entidades gubernamentales (de las cuales únicamente 52 eran empresas en operación).³⁹ El gobierno amplió el programa otra vez en 1987-1988.

Desde 1985 varias dependencias gubernamentales han publicado con regularidad cifras contradictorias sobre el número de empresas desincorporadas. A mediados de 1988 la Contraloría produjo el informe más completo.⁴⁰ En 1982 el gobierno entrante heredó 1 155 entidades, que incluían 759 empresas con capital estatal mayoritario, 75 con capital estatal minoritario, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. El régimen de De la Madrid añadió 59 nuevas empresas, en su mayoría fusiones de algunas más antiguas, para llegar a un total de 1 214. Para junio de 1988 el gobierno había registrado 765 que serían desincorporadas: 218 por medio de venta, 28 mediante transferencia, 78 por fusión (sobre todo empresas financieras y otras relacionadas con la cinematografía), 135 que serían suprimidas (fideicomisos) y 258 que se liquidarían. Según los cálculos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, basados en datos ligeramente distintos, los gobiernos de De la Madrid y Salinas autorizaron la desincorporación de 804 empresas de las 1 222 existentes en diciembre de 1982, y completaron el proceso para 478 empresas (hasta junio de 1989).⁴¹

Tomando en cuenta únicamente estas cifras, México es líder mundial en privatización: vendió más de una quinta parte de las 1 000 empresas que se calcula se han privatizado en todo el Tercer Mundo.⁴² Sin embargo, la desincorporación no ha reducido considerablemente el poder económico del Estado. Las 765 empresas cuya desincorporación se *autorizó* durante 1988 (muchas de las cuales no habían sido liquidadas hasta 1989) representaban tan sólo 3% de la producción de las empresas estatales en 1983 (o 15% si se excluye a Pemex —72% del total de la producción— y al sector financiero).⁴³

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Véase Ignacio Pichardo Pagaza, "El proceso de desincorporación. . .", *op. cit.* A menos que se especifique otra fuente, todas las cifras sobre privatización provienen de este reporte.

⁴¹ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, "Seguimiento de desincorporación de entidades paraestatales 1982-1989", México, CEESP, junio de 1989, cuadro 3.

⁴² John Nellis y Sumita Kikeri, "The Privatization of Public Enterprises", Washington, Banco Mundial, 1988, p. 27.

⁴³ En algunos sectores el impacto fue más fuerte. Con la exclusión de Pemex, las reducciones son significativas en minería (30%) y en la industria manufacturera (32%). Asimismo, el Estado dejará de producir bienes de consumo durables.

La desincorporación también ha tenido un efecto, aunque menor, en ingresos y déficit. Las 765 empresas elegidas representaban únicamente el 10% del gasto presupuestado para el sector estatal en 1983. Las 116 empresas vendidas hasta mediados de 1988 reportaron casi tres billones de pesos de 1988, o sea, cerca de 442 millones de dólares. Incluso esta suma acumulada haría poco por reducir el déficit presupuestal que tan sólo en 1987 era 30 veces más grande. Los funcionarios precipitadamente vendieron 21 empresas más en los últimos meses del sexenio de De la Madrid, por otros 612 millones de dólares (330 millones sólo por la venta de Aeroméxico).⁴⁴ Aun si el total de ventas hubiera sido poco más de mil millones de dólares, el sector estatal probablemente creció en términos globales durante el gobierno de De la Madrid, ya que dicho sector invirtió y generó más bienes de los que vendió. Si hiciéramos un cálculo similar al del índice en el caso brasileño, quizá obtendríamos también un índice cercano a cero, aunque mayor que el índice de Brasil.

Los motivos de la desincorporación varían de acuerdo con las empresas y en el tiempo. La instrucción oficial que recibieron los secretarios del gabinete fue encontrar empresas que ya no fueran “estratégicas o prioritarias”. El artículo 28 de la Constitución (tal como fue reformado en 1983) define a los siguientes sectores o actividades como estratégicos, y por lo tanto reservados de manera exclusiva al Estado: acuñación de moneda, correos, telecomunicaciones, banca central, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el “servicio público de banca y crédito”.⁴⁵ Los sectores prioritarios son aquellos en los que el Estado puede intervenir de cuando en cuando, pero ni las instrucciones oficiales ni la Constitución sugieren medios efectivos para determinar si una empresa es o no prioritaria. La decisión de desincorporar deja todavía un amplio margen discrecional.

Los pragmáticos del gobierno estaban preocupados por el déficit, así como por los costos y la coherencia administrativos. En conjunto,

⁴⁴ 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; *Latin American Monitor*, noviembre de 1988, p. 596. Mexicana del Cobre fue la más grande de las empresas vendidas, en 1 400 millones de dólares en papel de deuda mexicana. El gobierno nunca reveló el precio real de venta (incluyendo el descuento sobre el papel de deuda utilizado por los compradores), pero la cifra debe haber estado en los cientos de millones de dólares. Sin embargo, esta compañía había sido una empresa “estatal” por sólo unos meses, por no haber cumplido con el pago de algunos préstamos gubernamentales a principios de año.

⁴⁵ Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, p. 15.

el impacto sobre el déficit gubernamental total fue nimio, pero es probable que empresas deficitarias no estratégicas como Fundidora Monterrey y Dina llamaran la atención de los privatizadores.⁴⁶ En el caso de cientos de pequeñas empresas que fueron liquidadas, las consideraciones fueron básicamente administrativas: reducir el número de empresas y por lo tanto los costos de supervisión para el Estado.⁴⁷ Entre otras cosas, los funcionarios querían retirarse de actividades no prioritarias y no estratégicas como cines, hoteles, casimires, porcelanas, bicicletas y bebidas gaseosas.⁴⁸ Aunque “prioritario” tiene muchas acepciones, gran parte de las últimas empresas adquiridas no tenía por qué haberse incorporado al Estado. Por ejemplo, muchas de las compañías que se liquidaron primero habían sido nacionalizadas de manera inadvertida cuando López Portillo asumió el control de los bancos en 1982 (y descubrió que éstos tenían muchas empresas productivas).

Además de estos asuntos relacionados con la administración interna del Estado, los máximos dirigentes políticos pueden emplear la privatización para otros fines, tales como hacerle la corte al sector privado y disciplinar a los trabajadores, aunque rara vez admitan tales objetivos públicamente. Como en Brasil, el descontento de los empresarios por la expansión estatal es anterior a las actuales reformas. El presidente Echeverría es el principal protagonista en las versiones del sector privado sobre la prodigalidad y los abusos de confianza del Estado. Entre otras políticas contrarias a los intereses de ese sector, Echeverría creó cientos de nuevas empresas estatales, amplió el gasto, expandió la reglamentación, confiscó tierras, y llevó al peso a su primera devaluación en décadas. López Portillo intentó la reconciliación, pero nunca recobró completamente la confianza de los empresarios. Luego, la crisis económica de 1981-1982 y en especial la precipitada nacionalización de la banca en septiembre de 1982 acabaron de deteriorar las relaciones.

Empero, si la privatización estaba proyectada para apaciguar a los empresarios, ¿cómo se beneficiarían realmente los capitalistas con la desincorporación? La liquidación, la extinción y la transferencia muchas veces no tienen ningún resultado directo en el sector privado. Vender empresas a precios reducidos agradaría a los compradores, pero éstos son pocos y el resto de los empresarios podría tomar a mal

⁴⁶ Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*, México, Presidencia de la República y Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 282.

⁴⁷ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁸ Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 477.

este subsidio que sólo agravaría el desequilibrio fiscal general. Es más, el objetivo pragmático de reducir el déficit podría chocar con los intereses de la empresa privada: en la medida en que los precios artificialmente bajos, antes que la mala administración, generan las pérdidas, por lo general son los consumidores empresariales quienes se benefician de los subsidios y quienes por esta razón perderían si la empresa fuera privatizada.⁴⁹

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. Primero, se da marcha atrás en las políticas estatizadoras y amenazantes de los dos predecesores de De la Madrid. Las asociaciones del sector privado constantemente exaltan el emblema de la privatización, y por principio despotrican contra la intervención del Estado.⁵⁰ Empero, la privatización no fue una respuesta específica del gobierno a estas demandas de los cabilderos empresariales. El sector privado tuvo poco que ver (y al parecer no estaba especialmente interesado) en cuáles empresas serían desechadas por el gobierno. La desincorporación no fue el resultado de las presiones de grupos de interés en un sistema político pluralista.

Más bien, los funcionarios públicos se apegaron a la privatización por ser ésta una de las pocas medidas que podían mejorar el clima para la inversión. Para ellos, la economía requería inversión, de cualquier tipo, para crecer, y en 1982 y años subsecuentes el gobierno tenía poco para invertir y dependía casi totalmente de la inversión privada tan sólo para evitar una depresión generalizada. El crecimiento industrial en México siempre dependió de la inversión privada,⁵¹ pero por regla general, antes de 1982 los administradores públicos podían contar con que esa inversión seguiría a la pública. Para 1982 el alza en las tasas internacionales de interés y la caída en los precios del petróleo (y por

⁴⁹ En la práctica, los programas de privatización a menudo revelan las preferencias contradictorias de los capitalistas y de los pragmáticos en el Estado, aunque en principio ambos favorezcan esa política. Es probable que los funcionarios quieran vender primero las empresas que tienen pérdidas. Los capitalistas, empero, pueden frustrar la venta, ya sea porque las pérdidas de esas empresas constituyen su ganancia, o porque no tienen interés en compañías estatales no rentables. Por otra parte, es poco probable que los funcionarios estatales quieran vender firmas rentables. Éstas no sólo generan ingresos, escasos de por sí, sino que el beneficio político más amplio de la privatización puede verse disminuido en los casos en que se estime que esas empresas se regalaron a un pequeño número de compradores privados.

⁵⁰ Véase María Amparo Casar y Wilson Peres, *op. cit.*, pp. 110-115.

⁵¹ Véase Dale Story, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986.

lo tanto en los ingresos por impuestos) redujeron los recursos del gobierno: de 1981 a 1983 la inversión pública cayó un 43 por ciento.⁵²

Los funcionarios no tenían otra opción que volverse hacia el sector privado. Aunque la inversión privada cayó en 1982 y 1983 en casi un 20% anual y permaneció baja,⁵³ los funcionarios públicos y los representantes de los empresarios están de acuerdo en que la inversión privada hubiera caído aún más sin el programa de privatización.⁵⁴ De hecho, un sorprendente 81% de los dirigentes empresariales encuestados a finales de 1988 sostuvo que la privatización había alentado la inversión privada en general.⁵⁵

Otra señal en favor de la empresa privada es también una señal en contra de los sindicatos. El gobierno de De la Madrid utilizó la desincorporación para resolver disputas laborales de difícil solución. Las controvertidas liquidaciones de Fundidora Monterrey y Aeroméxico significaron la pérdida del empleo para más de 20 000 trabajadores.⁵⁶ Según los funcionarios gubernamentales, ambas empresas perdían una gran cantidad de dinero en costos laborales excesivos. Cuando en el curso de las negociaciones contractuales, los sindicatos se fueron a la huelga, el gobierno declaró a sus empresas en bancarrota (y sujetas a liquidación) lo cual canceló la contratación laboral existente. En los dos casos existía la posibilidad de reestructurar y/o privatizar, pero De la Madrid prefirió liquidar.

Las liquidaciones enviaron un mensaje claro a los trabajadores —y a los empresarios— acerca de los límites de la voluntad del gobierno para negociar. En el acero, Fundidora Monterrey se ha vuelto la fórmula abreviada entre los administradores para referirse a lo que podría suceder si los trabajadores se resisten a la modernización. En mayo de

⁵² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1987*, México, INEGI, 1988, p. 829.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Entrevistas con Jesús Silva Herzog, Carlos Abedrop (ex presidente de la Asociación de Banqueros) y Agustín Legorreta (ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial), julio de 1989.

⁵⁵ $N = 190$. Otro 18% respondió que la privatización alentaba la inversión únicamente en sectores específicos. Sólo el 1% pensó que no tenía ningún efecto, y nadie pensó que podría desalentar la inversión. Véase Enrique Alduncín Abitia, *Expectativas económicas de los líderes empresariales, determinantes de la inversión privada, posición competitiva internacional de las empresas líderes de México*, México, Banco Nacional de México, 1989, p. 42.

⁵⁶ La resucitada Aeroméxico recontrató a algunos de los trabajadores despedidos. Para la versión oficial de estas liquidaciones, véase Presidencia de la República, *op. cit.*, vol. 4, pp. 362-368 para el caso de Fundidora Monterrey, y vol. 6, pp. 463-476 para el de Aeroméxico.

1989 los trabajadores de Altos Hornos de México, otra planta siderúrgica del gobierno, se declararon en huelga para oponerse a un programa de modernización (que incluía reducir la fuerza de trabajo en más de un 20%). En julio, el portavoz de la compañía dijo que Altos Hornos “se moderniza para el bien de sus propios trabajadores o se morirá, como Fundidora”.⁵⁷

El beneficio para el sector privado es indirecto. Los contratos laborales del gobierno son normalmente más generosos que los de las compañías privadas, y por regla general el gobierno toma la iniciativa al establecer parámetros para negociaciones colectivas. Si el gobierno establece un precedente menos generoso, se puede esperar que el sector privado lo siga y que gane con ello. Si los sindicatos gubernamentales moderan sus demandas, como hicieron después del caso de Fundidora Monterrey, entonces los sindicatos en el sector privado harán lo mismo.⁵⁸

Según Jesús Silva Herzog, secretario de Hacienda de 1982 a 1986, los motivos para seguir con la privatización variaron a lo largo del sexenio.⁵⁹ 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 Partido Acción Nacional (PAN), cuya plataforma electoral durante años había sido en favor del mercado y de la libre empresa y que, hasta 1988, representaba el desafío más importante para el PRI. Después de las elecciones, el motivo para continuar la privatización parece haber sido el deseo de Miguel de la Madrid de dejar su huella en el Estado y ayudar a Salinas con la desincorporación de empresas cuya desaparición a principios del nuevo sexenio hubiera sido políticamente costosa.⁶⁰

En términos generales, la desincorporación ha reducido marginalmente la empresa estatal pero ha incrementado la fuerza global del Estado y la eficacia de su intervención económica. La reducción del número de empresas simplificó las tareas de supervisión y control, cuya

⁵⁷ *Proceso*, núm. 661, 3 de julio de 1989.

⁵⁸ Entrevista con Carlos Abedrop, 7 de julio de 1989.

⁵⁹ Entrevista con Jesús Silva Herzog, 3 de julio de 1989.

⁶⁰ Un informe de la Secretaría de Hacienda en octubre de 1988 decía: “Una de las más significativas decisiones de política económica adoptadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, de mayor relevancia y magnitud en el contexto de la modernización de la estructura económica del país y del fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado, es la política relacionada con el proceso de desincorporación”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. 5.

expansión excesiva en el pasado contribuyó a dispersar la atención de los funcionarios y a fragmentar la administración pública.⁶¹ Un sector estatal pequeño es un instrumento de política más efectivo. En algunos casos los trabajadores organizados constituyeron un reto para el control del Estado sobre sus empresas. La desincorporación desengañó a los sindicatos de sus esperanzas de que el gobierno sería un negociador complaciente.

Finalmente, como parte de una estrategia exitosa hacia el sector privado, la privatización ha ayudado a restaurar la “alianza para las utilidades”, reforzando así al Estado y al PRI. Para ser eficaz, todo Estado capitalista requiere de una mínima cooperación de los capitalistas, y esa cooperación fue cada vez más vacilante en México a fines de los años setenta y principios de los ochenta. Una renovada confianza empresarial hacia el final del periodo de De la Madrid sin duda contribuyó a la buena disposición de la iniciativa privada para participar en el exitoso pacto de estabilización. Del mismo modo, en la medida en que la oposición empresarial fomentaba el creciente apoyo para el PAN, la privatización puede haber contribuido a reducir las posibilidades de triunfo de ese partido en 1988, en beneficio del PRI.

De la Madrid asumió el poder como un estatista declarado. Mantuvo este enfoque y pragmáticamente ajustó sus políticas para reforzar la rectoría del Estado. La privatización en México se explica ante todo por el deseo de hacer al Estado más eficiente, más que por razones ideológicas, insistencia extranjera, o para beneficiar a grupos de partidarios. Pichardo, un miembro del gabinete de De la Madrid, concluyó que como consecuencia de la desincorporación, las restantes “entidades paraestatales estarán en mejores condiciones de cumplir su papel histórico de motores del desarrollo nacional, contribuyendo con ello al fortalecimiento y consolidación del principio de rectoría estatal consagrado en nuestra Carta Magna”.⁶²

ESTRATEGIAS Y COALICIONES PARA LA PRIVATIZACIÓN

Los motivos principales de las élites estatales en otros países para avanzar en la privatización pueden situarse en tres categorías analíticas: ideológicas, partidistas y pragmáticas. Los ideólogos son normalmente

⁶¹ Véase Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

⁶² Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, p. 38.

liberales al estilo del siglo XIX que favorecen la privatización de cualquier manera, en cualquier momento y, a menudo, a cualquier costo: mientras más se deje al mercado, mejor. Los ideólogos puros no preguntan lo que la privatización hará por ellos o cómo funcionará, sino simplemente si reducirá al Estado y favorecerá al mercado.

Los partidarios emplean la privatización para crear nuevos adeptos y para minar el apoyo de sus oponentes. Por ejemplo, vender acciones de las empresas que antes pertenecían al Estado al mayor número de gente posible —capitalismo popular— puede atraer apoyos de corto plazo (dependiendo del tamaño del descuento) y crear nuevos grupos estructuralmente más receptivos al mensaje del partido de la privatización. Los partidarios pueden emplear la privatización para atacar a sus oponentes en forma directa. La privatización fue un elemento adicional en el ataque frontal de Thatcher contra los sindicatos y por lo tanto contra el Partido Laborista, y los fuertes descuentos ofrecidos a los trabajadores en las empresas privatizadas promovieron la división de los laboristas.⁶³

Los privatizadores pragmáticos son funcionarios preocupados por el desperdicio innecesario de recursos administrativos y financieros del gobierno. Su interés está en la eficacia de las políticas más que en los ideales o los beneficios políticos, y su atención se centra selectivamente en las actividades superfluas y en los derrochadores incontrolables. También favorecen la privatización como forma de despolitizar un sector. En principio, los pragmáticos podrían preferir el control estatal de un sector como el acero, pero estar más dispuestos a ceder el control a los industriales privados que a los políticos. Sin embargo, por lo general, los pragmáticos no tienen mucha fuerza política en las grandes batallas por la privatización. Rara vez aparecen como parte de la vanguardia privatizadora, pero pueden ser valiosos aliados para los ideólogos y los partidarios.

Hasta ahora los pragmáticos han constituido la fuerza más importante detrás de la todavía marginal privatización en Brasil y México. ¿Dónde están los ideólogos y los partidarios con quienes han de aliarse para acelerar la privatización?

⁶³ El caso chileno es más sorprendente porque los egresados de la escuela de economía de Chicago han utilizado el mercado como una forma de ingeniería social para restringir las bases sociales de la izquierda. La privatización y la liberalización en sus múltiples formas han diezmando a la industria y, por extensión, a la fuerza de trabajo industrial, con lo cual se cumplió parte de las promesas de campaña de Pinochet de transformar a Chile de una nación de proletarios a una de empresarios.

Ideólogos

Las tendencias ideológicas prevalecientes en Brasil y México no han favorecido la privatización. En primer lugar, históricamente la ideología ha sido una fuerza débil en las políticas electorales manipuladoras de los dos países. En Brasil, las posiciones ideológicas de los partidos y de los políticos no han sido decisivas para los resultados electorales y esas posiciones son casi siempre negociables. En México la ideología oficial de la Revolución penetra toda la vida política, pero no es determinante en las elecciones o en la lucha por el poder dentro del PRI. En segundo lugar, la apertura en ambos sistemas políticos a fines de los años ochenta dio nueva fuerza al debate ideológico, pero la privatización no fue uno de los ejes críticos de la discusión. Los problemas de justicia social, derechos civiles y electorales, ética gubernamental y pago de la deuda se discutieron con más vehemencia que el tema de la empresa estatal. No obstante, la intervención apropiada del Estado en la economía sí surgió periódicamente como tema de debate y los dirigentes políticos podrían hacer de él un punto importante a mediano plazo. En tercer lugar, el extenso compromiso ideológico con la industrialización dirigida por el Estado tiene una larga historia y opera en contra de programas de privatización más ambiciosos.⁶⁴

El apoyo para la privatización podría haber provenido de los movimientos políticos de oposición, que tienden a ser más ideológicos y programáticos.⁶⁵ De los partidos de oposición en México, el PAN es el más viejo, el más ideológico, y el más probable defensor de la privatización. Su plataforma por lo general alaba la libre empresa, pero oficialmente la liberalización constituye sólo uno de sus muchos objetivos. En la campaña presidencial de 1988, la plataforma electoral de 40 páginas del PAN dedicaba sólo media página a la discusión del papel del Estado en la economía. En el documento se sostiene una posición que limita al Estado a sus funciones esenciales, pero éstas incluyen la planeación y la rectoría de la economía.⁶⁶ La izquierda eclipsó al PAN como el desafío electoral más importante para el PRI en 1988, pero permanece aún demasiado fragmentada para discutir una ideología medular. Sin embargo, casi todas las posiciones favorecen el control es-

⁶⁴ Para el caso de Brasil, véase Ricardo Bielschowsky, *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*, Río de Janeiro, IPEA, 1988.

⁶⁵ Martin Shefter, "Patronage and its Opponents: A Theory and some European Cases", trabajo presentado en la *Conference of Western European Area Studies*, Universidad de Wisconsin, Madison, 1976.

⁶⁶ PAN, "Plataforma política del Partido Acción Nacional, 1988-1994", México, 1988, p. 13.

tatal de muchos sectores de la economía, y el candidato presidencial de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, está a favor del control nacional mediante la reglamentación estatal.

Los partidos y las ideologías en la política brasileña siempre han sido fluidos y complacientes. Lo fueron aún más durante la prolongada transición del régimen autoritario al democrático. El partido mayoritario PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) generalmente se considera de centro, pero en términos ideológicos es más católico que fervientemente centrista. En cuanto a su posición frente a la privatización, resulta difícil identificar la postura ideológica del PMDB.⁶⁷ La escisión que llevó a la formación del Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB) forzó al PMDB a buscar un mayor grado de coherencia ideológica, al privarlo de su ala izquierda.

El PSDB se fundó apenas en 1987, y es aún demasiado pronto para decir cuál será la ideología del partido, y qué tan firme será su apego a ella. Con respecto a la privatización, los candidatos del PSDB parecieron seguir a los partidos socialistas europeos: no eran partidarios entusiastas de la nacionalización de la industria pero defendían la intervención estatal efectiva. Más a la izquierda, el Partido de los Trabajadores (PT) ha adoptado una plataforma socialista bastante tradicional y una ideología nacionalista que favorece el control del Estado por encima del de corporaciones multinacionales.

Brasil carece de un partido fuerte, abiertamente declarado de derecha. Inicialmente el Partido del Frente Liberal (PFL) parecía un posible candidato a desempeñar este papel; incluso optó por el membrete liberal para atraer la atención de los primeros defensores del mercado. No obstante, desde su creación en 1985, el PFL ha sufrido profundas divisiones internas, y algunos miembros prominentes como Aureliano Chaves son firmes defensores de la empresa y la intervención estatales. Más a la derecha, el Partido Democrático Social (PDS), que apoyaba al régimen militar, está todavía luchando por restaurar su imagen. Mientras que nominalmente está en favor de la privatización (en particular el senador Roberto Campos, quien la defiende abiertamente), el partido ha sido demasiado débil para influir en el debate.⁶⁸ En suma, ni los ideólogos ni los partidos han acelerado la privatización en ningun-

⁶⁷ Incluso aquellos que llevaron a cabo el programa de privatización del gobierno de Sarney no podían distinguir la posición del PMDB. Entrevistas con David Moreira y Paulo Galletta, junio de 1989.

⁶⁸ Un nuevo pero aún pequeño Partido Liberal parece tomar su membrete más a pecho. Su candidato presidencial, Afif Domingues, hizo de la privatización un tema de campaña de primer orden.

no de los dos países, bien porque el partido o el compromiso ideológico con la privatización han sido débiles.

Partidarios

Quienes sólo piensan en su partido favorecen la privatización en la medida en que ésta aumenta el apoyo para ellos o para su partido y/o disminuye el de sus oponentes. Por regla general, los motivos ideológicos y los partidistas coinciden, y puede ser difícil distinguirlos en casos particulares. Sin embargo, son analíticamente distintos y no siempre coinciden. Es más, incluso ideólogos declarados, si han sido astutos y han logrado el poder para ejecutar sus programas, es probable que tengan en cuenta consideraciones estrictamente partidistas antes de privatizar. Cuando, como en Brasil y México, las acciones baratas de las empresas del Estado no se ofrecen al público en general, las oportunidades de generar apoyo electoral son limitadas. Cualquier propuesta de privatización puede ofrecer a un solo comprador grandes utilidades (y proporcionar de manera indirecta e invisible un respiro fiscal a un electorado amplio y disperso), pero imponer un sacrificio muy grande a muchos trabajadores, administradores, consumidores y proveedores. Los perdedores son casi siempre más numerosos y hacen más ruido que los posibles ganadores.

A veces la privatización puede ejecutarse de tal manera que compre a los perdedores potenciales ofreciéndoles acciones con descuento a cambio de renunciar a beneficios futuros.⁶⁹ Esta estrategia es riesgosa porque los funcionarios tienen que hacer el descuento lo suficientemente atractivo para producir la respuesta deseada, pero mantener los precios lo suficientemente elevados para adelantarse a la crítica de que se están regalando las acciones al público. Hasta ahora Brasil y México han preferido el camino del menor riesgo. La prensa ve con enorme sospecha los proyectos de privatización, y hasta la más leve insinuación de utilidades para el extranjero puede resultar políticamente mortal.

¿Por qué los funcionarios a cargo de la venta de empresas estatales en Brasil y México no utilizaron el mercado de valores para conseguir más capital y generar mayores simpatías electorales? Los obstáculos parecen haber sido fundamentalmente de carácter técnico. Los mercados de valores en estos dos países son insignificantes, muy volátiles y están

⁶⁹ Véase Stuart M. Butler, "Changing the Political Dynamics of Government", en Steve H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*, Nueva York, The Academy of Political Science, 1987.

dominados por grandes inversionistas y especuladores. De hecho, Brasil y México tienen muy pocas corporaciones “públicas”, o sea compañías en las que la mayor parte de las acciones se ponen a la venta y no hay ningún accionista mayoritario. A los privatizadores de ambos países les gustaría apoyarse más en el mercado de valores, pero por ahora esa estrategia es lenta, demasiado riesgosa, y los beneficios son inciertos.⁷⁰ En lo que se refiere a política, el capitalismo popular parece operar mejor cuando es parte de una batalla ideológica y partidista en favor de la libre empresa, como en Gran Bretaña y Chile.

Los grupos de oposición pueden forzar a las élites a adoptar un programa partidista de privatización. El éxito del PAN dio a De la Madrid incentivos partidistas para vender empresas, mientras que el ascenso de la izquierda opuesta a la privatización en 1988 podría animar a Salinas a moderar el proceso de desincorporación. Los motivos son partidarios de cualquier manera, pero son negativos: disminuir la importancia de la oposición.

En otros países un elemento para calcular la privatización partidaria es la fuerza de los sindicatos. Si éstos son fuertes, militantes, de oposición, y capaces de obstruir al Estado al declarar al sector público en huelga, los políticos tienen un incentivo muy importante para privatizar. Thatcher, Chirac, Alfonsín (quizá incluso Menem), y en grado extremo Pinochet, utilizaron la privatización para debilitar a sindicatos de oposición poderosos y para incrementar su capacidad de gobernar. En el lenguaje de la reciente teoría del Estado, los actores truecan una pérdida en sus capacidades por un aumento en su autonomía.⁷¹

La privatización mexicana ha debilitado a los sindicatos pero paradójicamente a aquellos que han ayudado a mantener al PRI en el poder por tanto tiempo. En todo caso, razones partidarias evidentes conducirían a evitar la privatización que produce una confrontación directa (y tales motivos pueden haber frenado propuestas más radicales). Sin embargo, la privatización también toma en cuenta otros intereses partidarios *dentro* del PRI, donde De la Madrid y Salinas encabezan un ala modernizadora y tecnocrática en contra de los políticos tradicionales y de las organizaciones sectoriales como los sindicatos obreros.

⁷⁰ Sérgio Zedron, director de BNDESPAR, estaba muy a favor de privatizar por medio del mercado de valores en el futuro, tanto para vender empresas como para fortalecer al mercado mismo. Moreira y Galletta también apoyaban esta propuesta; entrevistas, junio de 1989. En México, los privatizadores tenían pensado vender parte de Mexicana, la primera venta grande del gobierno de Salinas, en el mercado de valores.

⁷¹ Véase Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans, *op. cit.*

Pragmáticos

La discusión sobre privatización en Brasil y México casi siempre se refirió a los motivos y las actividades de los pragmáticos, cuyas metas han sido eliminar las empresas políticamente marginales para así reducir el gasto gubernamental, disminuir la deuda del gobierno, hacer más eficiente la administración y aumentar la inversión (al recuperar la confianza del sector privado). En vista de su limitado poder, los pragmáticos en ambos países han llevado la privatización asombrosamente lejos.

Dos grupos de pragmáticos podrían impulsar la privatización aún más en el futuro cercano: los políticos y los administradores de las empresas estatales. Por regla general, estos dos grupos son considerados obstáculos mayores para los programas de privatización. Sin embargo, la continuación de la crisis fiscal del Estado y el uso extendido de nombramientos con fines políticos, han convencido ya a algunos políticos y administradores, especialmente en Brasil, de que les podría ir mejor si las empresas de las que dependen, o para las que trabajan, fueran transferidas a propietarios privados.

Para los políticos pragmáticos el problema ha sido cómo usar al Estado para satisfacer expectativas de desarrollo y para construir coaliciones de apoyo dentro de la élite política. Hasta antes de la crisis de la deuda, la extensa intervención estatal funcionó bien en México y en Brasil al promover la industrialización, y el clientelismo por lo general probó ser la forma política adecuada para mantener un apoyo mínimo. El contar con recursos en expansión permitió a los dirigentes promover la industrialización *y al mismo tiempo* repartir prebendas. La escasez de recursos puede hacer que este tipo de interacción se convierta en un juego de suma cero, o incluso de suma negativa, cuando el intercambio de nombramientos por apoyo ya no satisfaga las expectativas de los partidarios pero sí paralice al Estado desarrollista: una “red de compromisos” que no puede garantizar siquiera el apoyo político.⁷² Esta posibilidad de resultados negativos llevaría a la economía política a una crisis general que podría empujar a los políticos pragmáticos hacia

⁷² Simon Schwartzman, *As Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1982. Una posible fuente pragmática para una campaña exhaustiva de privatización sería el presidente. Los presidentes pueden encontrar ventajas en no tener que asignar tantos puestos. Una persona leal y competente es el subordinado ideal, pero los presidentes pueden preferir a un servidor público competente y neutral para librarse de la “red de compromisos”. Véase Herbert Kaufman, “Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration”, *American Political Science Review*, vol. 50, núm. 4, diciembre, 1956, pp. 1057-1073.

una coalición más fuerte y más radical.

La industria brasileña del acero (donde las empresas estatales producen todo el acero plano en rollo) es un caso interesante de razones prácticas para lograr que los administradores del Estado privaticen. En 1989, las fábricas del gobierno operaban a plena capacidad y necesitaban urgentemente nueva inversión. Los administradores estatales encontraron tres obstáculos principales para una inversión suficiente y efectiva: la deuda del gobierno (y de la empresa estatal), el control de precios y los políticos.⁷³ Ni el gobierno ni Siderbrás tenían acceso a financiamiento para inversión. Las políticas antiinflacionarias mantuvieron los precios del acero muy bajos: las empresas en operación no podían recuperar sus costos, mucho menos generar utilidades que pudiesen ser reinvertidas. La débil posición política de Sarney lo alentó a trocar apoyos políticos por nombramientos en la industria del acero. Los políticos siempre han participado en la dirección de empresas siderúrgicas, pero muchos administradores piensan que esto ya no debe ser así. La privatización resuelve todos estos problemas, y hace atractiva la venta de empresas incluso para estatistas convencidos. El sector privado tiene abundancia de recursos, el gobierno no puede mantener precios tan bajos para las empresas privadas y los políticos no pueden nombrar a sus aliados para administrar empresas privatizadas.

CONCLUSIÓN

Un cometido de la comparación entre Brasil y México ha sido destacar sus similitudes, en contraste con otras economías políticas, especialmente aquellas en las que la privatización y la liberalización han ido más lejos. A pesar de las intensas presiones de la crisis de la deuda —entropía fiscal y demandas de los acreedores internacionales— ni Brasil ni México han tocado el corazón de la empresa estatal. La tendencia puede ser hacia mayores reformas orientadas al mercado, pero los programas de privatización de los años ochenta en Brasil y México fueron más bien variaciones sobre un tema estatista.

El gobierno de Sarney interfirió poco con la forma brasileña de industrialización basada en la sustitución de importaciones dirigida por el Estado. Los dirigentes mexicanos se embarcaron en una estrategia de desarrollo fundamentalmente nueva, pero con la dirección estatal

⁷³ Véase *Gazeta Mercantil*, 1 de junio de 1989, y *Brasil Mineral*, agosto de 1988, para evaluaciones hechas por gerentes de Siderbrás y declaraciones en favor de la privatización. El actual presidente, Moacélio Mendes, está presionando para extender el programa de privatización. Entrevista, 13 de junio de 1989.

como parte central (por ejemplo, los funcionarios públicos decidieron que las empresas mexicanas competirían sin protección arancelaria), como lo demuestran los documentos oficiales, incluyendo la Constitución. En ausencia de incentivos ideológicos y partidarios más fuertes para acelerar la privatización, los pragmáticos mexicanos y brasileños han llevado sus programas casi tan lejos como les ha sido posible.⁷⁴

Desde luego, los dos países muestran diferencias fundamentales, lo que ayuda a explicar por qué la privatización avanzó un poco más en México. El PAN presentaba un reto ideológico y partidista que estaba ausente en Brasil. al que el PRI respondió con políticas también partidistas —que en ocasiones incluían la privatización— diseñadas para contrarrestar el atractivo del PAN. El PRI representa la diferencia decisiva entre las dos economías políticas. Brindó a los funcionarios mexicanos una base de apoyo más sólida y una mayor libertad para poner en marcha sus políticas. El apoyo “cautivo” o la inactividad de los sindicatos, las asociaciones campesinas y las maquinarias políticas regionales, permitieron que la facción tecnocrático-burocrática dentro del PRI dominara y adoptara políticas que hubieran sido suicidas para la mayor parte de los otros gobiernos “electos” en América Latina. En el caso de la privatización, este apoyo (o ausencia de oposición) les dio a los pragmáticos mayor libertad de acción.

La libertad de acción que el PRI dio a los tecnócratas mediante la incorporación y la cooptación políticas, fue lograda por los militares brasileños mediante la represión, por lo menos hasta 1979. Desde entonces, presidentes débiles y no elegidos se han confiado en la manipulación de las dependencias gubernamentales (en la distribución del gasto y los empleos en el gobierno) para mantener coaliciones amplias, lo cual aumenta en gran medida los costos políticos de la privatización. Un gobierno con un sólido apoyo electoral, incluso izquierdista o populista (como el de Menem), bien podría tener mayores oportunidades para privatizar, especialmente si, como los socialistas españoles, logra asociar las empresas del Estado con el régimen autoritario.

La política en los años noventa podría traer renovadas presiones y recompensas para la privatización tanto en México como en Brasil. En Brasil, casi todos los candidatos para las elecciones presidenciales

⁷⁴ El que los resultados sean básicamente similares en los dos países no es, hasta donde puedo ver, el resultado de una comunicación intensa entre los privatizadores de México y de Brasil. Los funcionarios entrevistados durante los últimos dos años desconocían en gran medida los programas de otros países. Paulo Galletta, el actual secretario ejecutivo del Consejo Federal para la Privatización, constituye una excepción, puesto que estuvo cerca de una semana en México, hablando con funcionarios gubernamentales.

en noviembre de 1989 apoyaban algún tipo de reducción de la intervención estatal, y el consenso entre los políticos era que la privatización podría rendir frutos electorales.⁷⁵ Incluso el candidato del Partido Comunista Brasileño declaró su apoyo a la privatización de empresas sin función social.⁷⁶ El consenso se debió en parte al ascenso meteórico de Fernando Collor de Melo, quien tomó la delantera en todos los primeros sondeos de opinión por un margen muy amplio. La plataforma electoral de Collor de Melo era imprecisa; su popularidad se debió en gran parte a los ataques moralistas que hacía a burócratas y políticos. De hecho, Collor de Melo no quiso afiliarse a un partido y sostenía que su candidatura era anti-partidos y anti-Estado. La forma en que sus ataques morales se traducirían en políticas no quedaba clara: ¿salarios más bajos, privatización, o un ataque frontal a la corrupción? No obstante, una oposición moral al Estado resultó atractiva para los votantes brasileños.

La presidencia de Salinas hasta ahora presagia continuidad en la política económica. Ha continuado las políticas de De la Madrid en lo que se refiere a la estabilización, desregulación, apertura de la economía y venta de empresas previamente señaladas para su desincorporación. Sin embargo, hasta fines de 1989 Salinas aún no había procedido a la expansión del programa de privatización (aunque los funcionarios examinaban con creciente interés los posibles medios para desregular y privatizar telecomunicaciones). Esta actitud vacilante refleja en parte el hecho de que De la Madrid empezó por los casos más sencillos. La pausa puede también reflejar las prioridades de Salinas: primero renegociar la deuda y estabilizar los precios. De llegar a tener éxito en estos frentes, bien podría entonces seguir adelante con la reducción del Estado, aunque tendría que resistir la tentación de aumentar la inversión gubernamental con el fin de dar un fuerte impulso al crecimiento una vez que las presiones sobre el déficit se mitiguen.

Traducción de MA. GUADALUPE SERNA

⁷⁵ *Brazil Watch*, 24 de julio al 7 de agosto de 1989.

⁷⁶ *Jornal do Brasil*, 10 de junio de 1989.