

## LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA INTERNA. LAS PRIVATIZACIONES

### Los bienes públicos para remediar los males sociales

La reducción de la deuda externa había contribuido a eliminar los pagos excesivos al exterior. Sin embargo, aún teníamos un flanco delicado: las finanzas públicas. Nuestra deuda interna era muy elevada. Al iniciar mi gobierno la deuda interna como proporción del PIB ascendía a 19%. **1** Cada año pagábamos los vencimientos del principal, pero lo más pesado era su servicio, es decir, cubrir los intereses. En 1988 la tasa de interés fue de 52% y el año anterior había sido de 122%. **2** El servicio de la deuda era una carga insostenible pues el pago de intereses absorbía casi la mitad de todo el presupuesto federal. La única manera de abatir esos pagos era reducir el saldo de la deuda. No faltó quien propusiera otro método: “Desatar la inflación para que se desplome el valor real de la deuda”. Ese método era inaceptable pues la inflación también hubiera desmoronado el valor del patrimonio familiar y de los salarios de los trabajadores. El único camino responsable era vender los activos del gobierno, pagar la deuda interna y así evitar el pago de intereses.

Parte importante de esa deuda la había contratado el gobierno en los años setenta para financiar el déficit fiscal, así como para crear o adquirir cientos de empresas cuya operación se subsidió por muchos años. Resultaba sensato y justo utilizar esas empresas para pagar la deuda, abatir su servicio y atender el gasto social, es decir, para remediar los males sociales.

### Privatizamos por necesidad, no por obedecer a una posición ideológica

En los setenta el gobierno acumuló un gran número de empresas públicas. Lo hizo deliberadamente, como parte de una estrategia. Dicha estrategia suponía que la mayor intervención estatal iba a reducir desigualdades ya modificar ciertas tendencias del desarrollo capitalista.

No hay evidencia de que se hayan alcanzado esos propósitos. A partir de 1970 y hasta 1982 el número de entidades paraestatales aumentó notablemente: pasó de 391 a 1,155. La mayoría de las entidades eran empresas (822), otras eran fideicomisos (231) y el resto organismos descentralizados (102). Todas requerían dinero del presupuesto público y una gran parte de ese dinero se obtuvo con endeudamiento. Para 1982, el déficit público era descomunal, pues superaba 10% del PIE: más del 70% de ese déficit provenía del sector paraestatal **3**

Algunas entidades paraestatales se habían incorporado al gobierno tras la quiebra de sus propietarios privados; esa incorporación no respondió a un propósito estratégico, sino a un intento de proteger el empleo. Por eso, el Estado adquirió y administró cadenas hoteleras, fábricas de casimires, salas de cine y hasta centros nocturnos. Muchas fueron rescatadas sin informar al público. El presidente Luis Echeverría estatizó la única compañía telefónica del país y el presidente José López Portillo nacionalizó la banca en septiembre de 1982. Algunas empresas públicas eran eficientes, otras no. Cubrir las pérdidas de las ineficientes exigió desviar del erario los recursos destinados a la salud, a la educación y al bienestar social. Para salvar esas empresas en realidad se echó mano de los recursos de los contribuyentes.

Las privatizaciones en México se iniciaron en 1983, durante la administración del presidente Miguel de la Madrid. La crisis originada en el endeudamiento de los setenta obligó a vender, liquidar y fusionar cientos de corporaciones estatales. Durante el sexenio del presidente De la Madrid (1982-1988), muchas entidades públicas se transfirieron al sector social o a gobiernos estatales y muchas otras (155) se vendieron. Su número total se redujo a 412. **4** En esta etapa pionera se vendieron principalmente empresas pequeñas, por lo que los recursos obtenidos fueron muy reducidos. **5**

En diciembre de 1988, al tomar posesión, decidí avanzar en ese proceso. Durante la campaña presidencial, las facciones del **PRI** vinculadas a las tesis populistas habían determinado apoyar al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Así que yo llegaba a la presidencia libre de compromisos ante esas facciones. Mi campaña no había tenido el apoyo de ciertos grupos cuyos privilegios corporativos iban a resultar afectados por

las reformas. Sin embargo, algunos otros permanecían dentro del Partido. Tenía que contener su avance y evitar una mayor erosión en las bases de apoyo al gobierno. Debía establecer nuevas alianzas. Incorporar a los obreros en diversas privatizaciones fue un camino para conseguirlo.

Las privatizaciones se llevaron a cabo no porque hubiera de por medio un proyecto ideológico que buscara disminuir al Estado; no estaba atrás la idea de privilegiar al individuo por encima de la comunidad. Al contrario: yo estaba convencido de que necesitábamos un país fuerte para defender nuestra soberanía. Sin embargo siempre sostuve que un gobierno grande no es sinónimo de Estado sólido: cuántas veces fuimos testigos de nacionalizaciones inusitadas o de rescates impresionantes, en el camino el Estado se debilitó. La defensa de la soberanía exigía un Estado eficiente y justo, no un Estado grande y monolítico. Sobre todo, requería de un Estado que no sustituyera la iniciativa de organización popular sino que la apoyara. Para fortalecerlo disminuimos su dependencia del endeudamiento y aumentamos su capacidad de responder a las iniciativas de las comunidades.

Al privatizar las empresas públicas no se renunció a la tarea de promover el desarrollo nacional. Un Estado más propietario no era necesariamente más justo. Modernizar el Estado no fue desaparecerlo; ni vender las paraestatales fue sinónimo de posponer sus funciones. Por el contrario: un gobierno moderno tenía que hacer frente a sus responsabilidades con los que menos tienen, siempre y cuando no pretendiera controlar los movimientos populares por la vía de los programas sociales.

### **Las privatizaciones: oposición por convicción y oposición por negocio**

Al impulsar el proceso de privatización enfrentamos dos corrientes adversas. La primera, la más intensa, provino de todo un segmento de la *nomenclatura* incrustada en el partido y en el gobierno. La segunda venía de algunos funcionarios con larga trayectoria en el sector público. Estos últimos se habían formado personal y profesionalmente entre dos generaciones que asociaban el tamaño y la intervención del Estado con "los principios básicos" de la Revolución mexicana. Tenían la íntima certeza de que si el Estado aumentaba su intervención en la economía, habría mayores posibilidades de reducir las desigualdades generadas por los procesos internos de acumulación. En su concepto, un gobierno poderoso podría controlar mejor a los grupos empresariales en beneficio de los sectores populares. Su oposición a las privatizaciones respondía a convicciones muy arraigadas.

Para los grupos tradicionales el aumento del tamaño del Estado y la sobrerregulación de la economía fueron una fuente constante de poder burocrático y de beneficios económicos. Los miles de puestos disponibles en las empresas públicas, el control sobre los contratos de obras y adquisiciones así como el control político que ejercían en sectores nacionales y en el ámbito regional, eran un medio formidable para ejercer un dominio corporativo y patrimonialista.

Las honestas convicciones de algunos servidores públicos y los grandes intereses de los grupos más favorecidos dentro del Estado y del Partido podían haberse combinado para construir un enorme frente opositor contra el proceso de privatización. Ante ese riesgo, que se materializó en las primeras horas del anuncio de la privatización de la compañía de teléfonos y de los bancos, diseñamos una estrategia integral. En primer lugar, partimos de una concepción sencilla pero profunda: los bienes públicos debían utilizarse para remediar los males sociales. Así, establecimos una premisa política: vendíamos para obtener recursos y liquidar deuda, no por una declaración en contra de la eficiencia del Estado. Privatizar no significaba considerar ineficiente toda intervención estatal (en algunos casos esa intervención había sido irreprochable). Por eso no abrimos un debate ideológico en torno a las privatizaciones. No creíamos en ese discurso.

### **La neutralización de los opositores y la construcción del consenso a favor de las privatizaciones**

Quienes se oponían a las privatizaciones buscaron presentarlas como contrarias a una tradición que asociaba más propiedad estatal con más justicia. Sin embargo al vincular los ahorros en el pago de intereses con el financiamiento de programas sociales y con mejores remuneraciones a maestros y médicos, construimos un consenso a favor de las privatizaciones. En su momento, amplios sectores sociales reconocieron que las ventas de las empresas públicas les significaron un mejoramiento en sus niveles de vida. De esta manera resolvimos la discusión sobre las privatizaciones y sobre el uso de los fondos obtenidos. Con esta base neutralizamos a los

servidores públicos que legítimamente se oponían a la reducción de la presencia estatal. Pero a los grupos tradicionales que se beneficiaron del tamaño creciente del Estado no los íbamos a vencer con argumentos: había que atajarlos con hechos. Lo primero fue sumar aliados. Un caso paradigmático fue el de Telmex, la primera privatización importante que llevamos a cabo. La propusimos en 1989. Para realizarla, incorporamos en el proceso, de manera limpia y transparente, a los dirigentes y trabajadores del sindicato de telefonistas. Después, mediante entrevistas directas con Fidel Velázquez, contrarrestamos cualquier ofensiva del sector laboral del PRI.

Este proceso de diálogo, neutralización y suma de aliados, exigió horas, días y semanas de intensa y extenuante negociación. El gobierno tuvo de su lado la fuerza de su planteamiento y la eficacia de sus resultados. Los grupos tradicionales recibieron un ultimátum implícito: como partido y como gobierno debíamos responder al justo reclamo social, o prepararnos para perder el poder en elecciones transparentes. No se convencieron, no se rindieron pero tampoco impidieron que avanzáramos hacia nuestro objetivo. Fue el inicio de una larga batalla que no ha terminado.

### **La legitimidad del Estado exigía respuestas sociales: ¿cómo financiarlas?**

De inmediato pasamos a la ofensiva. Nuestro argumento central fue sólido: si íbamos a abrir la economía con el TLC, la única manera de defender nuestra soberanía era fortalecer la legitimidad del Estado. Ésa era la tesis central del liberalismo social. Pero se trataba de fortalecer la legitimidad ante la población, sobre todo ante los más necesitados. y ese reconocimiento sólo se obtendría si el gobierno, en lugar de su- plantar la iniciativa popular. abría espacios para la participación organizada de la sociedad civil en programas que elevaran Su nivel de vida. La seguridad nacional necesitaba programas sociales del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Pero se planteaba una dificultad: ¿cómo financiar esos programas? Una opción a la vista era imprimir billetes en el banco central. Pero esto significaba recaer precisamente en aquello que deseábamos resolver: los efectos del endeudamiento excesivo provocado por el populismo.

Era indispensable elevar los recursos para los programas sociales. Aquí enfrentamos una disyuntiva. Existía una enorme presión para que los ingresos de las privatizaciones se utilizaran directamente para apoyar obras necesarias. Otros proponían que esos ingresos se emplearan en elevar el gasto social o en fortalecer los salarios. El problema estaba en que los salarios y las obras sociales indispensables pertenecían al rubro de gastos recurrentes. y el ingreso por las privatizaciones sólo se obtenía una sola vez: al vender las empresas. Era un dilema: ¿cómo atender gastos permanentes con ingresos de una sola vez?

### **Privatizamos, redujimos deuda y aumentamos gasto social: así se construyó el consenso político a favor de la estrategia**

La solución estuvo en utilizar el ingreso de las privatizaciones para pagar la deuda interna. Entre más redujéramos la deuda, menos intereses pagaríamos cada año. Los ingresos de las privatizaciones no se utilizaron para pagar gasto corriente. Se emplearon para cancelar deuda pública. Esto generó un ahorro permanente por los menores pagos de intereses, lo cual permitió un aumento sostenible y no inflacionario del gasto social.

Durante mi desempeño como presidente de la República, cada semana realizaba visitas a las comunidades más pobres del país. Jueves y viernes recorría las regiones campesinas más abandonadas las zonas indígenas más alejadas, las colonias populares o los asentamientos irregulares de migrantes alrededor de las ciudades. Dialogaba con sus habitantes, escuchaba sus planteamientos y tomaba decisiones para responder a sus demandas. Pero sobre todo, aprendía mucho al escucharlos. Entre los habitantes de esas colonias, uno me dijo con claridad excepcional:

Qué bueno, señor presidente, que vendieron la línea de aviación que tenía el gobierno, de esa manera nuestro trabajo fue apoyado para introducir el agua potable, pues antes, para conseguirla, teníamos que caminar varios kilómetros, con el tambo al hombro; hoy se ha resuelto aquí, en nuestra colonia con tomas de agua en las casas. y qué bueno porque al avión no nos hemos subido, y no entendíamos por qué el gobierno usaba tanto de su tiempo y de su dinero para decidir qué tipo de avión iba a usar para reponer su flota, en lugar de utilizar esas energías para responder a nuestras urgencias.

Sí. El problema del agua potable en esa colonia popular estaba resuelto. Con lo que se obtuvo por esa venta redujimos deuda y atendimos obras sociales. Creamos así el consenso social alrededor de la estrategia, pues mostramos que esas decisiones se traducían en beneficios directos a la población. Al vincular la privatización con la reducción de la deuda y el aumento de la obra social, creamos la aprobación colectiva y política que sostuvo nuestra estrategia económica.

Como he señalado, el proceso de desincorporación se realizó como parte de un proyecto dirigido a fortalecer a la sociedad. Se trataba también de descargar al Estado de los subsidios crecientes que otorgaba al sector paraestatal y de orientar esos recursos liberados a reducir la deuda para aumentar el gasto social. Con la privatización de la aerolínea el gobierno dejó de perder 100 millones de dólares al año y no tuvo que utilizar su crédito para adquirir nuevos aviones.

Con la privatización también se evitó que las empresas paraestatales continuaran absorbiendo importantes cantidades del crédito disponible en el país. En diciembre de 1988, cuando tomé posesión como presidente; Nafinsa destinaba casi todos sus recursos a apoyar ¡cuatro empresas estatales! Al final de mi gobierno, después del saneamiento fiscal y de las privatizaciones, Nafinsa había apoyado a más de 400,000 pequeñas y medianas empresas, prácticamente la mitad de las que existían en el país.<sup>6</sup>

Un factor no menos importante del proceso de descomposición del esquema estatista se vinculaba al deterioro del medio ambiente. Una mezcla de ineficiencia y falta de capital, aunada a esa suerte de cultura de la impunidad que lleva a las burocracias de todo el mundo a ignorar leyes y reglamentos, había propiciado que muchas empresas públicas ignoraran el cumplimiento de la relativamente nueva normatividad de protección ecológica o carecieran de recursos para cumplirla.

En el transcurso de mi campaña electoral los habitantes de algunas comunidades aledañas a las grandes empresas públicas solían quejarse de la enorme contaminación que éstas provocaban. Al agravio se unía la burla, pues ya eran rutinarias las promesas periódicas y su incumplimiento sistemático. Tal era el caso de las siderúrgicas y los ingenios azucareros propiedad del Estado, cuyas emisiones al aire o descargas a los ríos se habían convertido en una fuente de constantes padecimientos para la población. En estos casos, entre las condiciones de venta a los particulares se incluyó la exigencia de inyectar dinero para cumplir con las normas de protección del medio ambiente.

### **Más de veinte pasos cuidadosos para privatizar cada empresa**

Crearnos una pequeña oficina de desincorporación para tener transparencia en las operaciones de privatización. Trazados los principios que fundamentaron las privatizaciones, se integró un equipo compacto, responsable del proceso. Se ubicó por mandato legal en la Secretaría de Hacienda, bajo la conducción de Pedro Aspe. Aspe constituyó en 1990 la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales Públicas. Se designó como su titular a Jacques Rogozinski, un servidor público serio, capaz y honesto.

La privatización de cada empresa tenía que recorrer 21 etapas precisas. Así se garantizaba la transparencia de la operación. Entre otros, el proceso implicaba los siguientes pasos: desincorporación y propuesta de venta por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto; dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; acuerdo para resectorizar la empresa en Hacienda; análisis de la empresa; estrategia de venta con su perfil y prospecto; convocatoria pública; recepción de propuestas; visitas técnicas a la empresa; dictamen de estados financieros; autorización y resolución de venta; contratos de compra-venta; depósitos de recursos en la Tesorería de la Federación; entrega de la empresa; auditoría de compra; reclamaciones; integración y distribución del "Libro Blanco".<sup>7</sup>

La Unidad de Desincorporación tenía un personal muy reducido, lo que le permitió mantener el control del operativo sin desviaciones ni presiones burocráticas. No actuó de manera independiente, pues se sometió al marco legal ya las disposiciones administrativas, así como a la revisión de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Esta Comisión, creada desde los setenta para coordinar el área del gasto con la del ingreso, se

institucionalizó durante la administración del presidente De la Madrid. Durante la mía operó cada semana. Contaba con un Secretario Técnico y participaban en ella los secretarios de Hacienda, Programación y Presupuesto, Controlaría, Comercio y Trabajo y el Banco de México; en caso necesario, se invitaba a los titulares de otras áreas. Las minutas de las reuniones semanales de la Comisión confirman que sus decisiones fueron tomadas de manera colegiada y corresponsable. Fue un elemento adicional que rechazó la discrecionalidad en las decisiones y garantizó la transparencia en el proceso de privatización. La única desincorporación que no pasó por la Comisión de Gasto-Financiamiento fue la de la banca. Para ese proyecto tan complejo se acordó crear formalmente, previo decreto público, la Comisión de Desincorporación Bancaria, como se verá más adelante.

Para neutralizar resistencias al interior de la burocracia, la única etapa en la que participé en las privatizaciones fue en la reunión con los miembros del gabinete bajo cuya responsabilidad estaban ubicadas las empresas a vender. Un estudio cuidadoso y fundado para cada empresa y el intercambio de opiniones con mi gabinete iniciaba el proceso. Se les comunicaba cada disposición a los altos funcionarios de las empresas involucradas, se les exponían las razones que habían conducido a la determinación final, se les hacía ver que sus áreas contarían con parte de los recursos presupuestales derivados de la reducción del servicio de la deuda y que ya no se utilizarían para subsidiar esas empresas, y se les convocaba a trabajar a favor del proceso. Finalmente, se les pedía que ellos desarrollaran una labor similar de convencimiento con sus equipos.

Con el anuncio de las medidas también se les notificaba que la empresa envuelta en el proceso de privatización pasaba a depender de la Secretaria de Hacienda, como la responsable de llevar a cabo la venta. Se sabía que, de esa manera, ésta se realizaría con agilidad. A lo largo del procedimiento mantuve cercanía constante con los legisladores del PRI y de otros partidos, para construir un consenso entre ellos. Había que sumar también a los gobernadores de los estados donde se encontraban asentadas algunas de las entidades en proceso de privatización, pues las ventas involucraban importantes repercusiones locales. De esa manera se neutralizaron resistencias al interior de las burocracias y del Partido.

Entre 1989 y 1994, vendimos 261 empresas públicas. Fueron las que más recursos aportaron a la reducción de la deuda. Las empresas restantes fueron sometidas a procesos de liquidación o de fusión. Sólo quedaron 219 entidades a cargo del gobierno, 8 de las cuales 70 eran propiamente empresas; algunas se tuvieron que establecer durante mi gobierno, como las Administraciones Portuarias Integrales, creadas con el fin de modernizar el sistema portuario. Fue una reducción notable respecto de las 1,155 entidades paraestatales que existían en 1982, cuando empezó el proceso. Al mismo tiempo, conservamos aquellas que resultaban necesarias para el desarrollo nacional: fue el caso de Pemex, la Comisión Federal de Electricidad, Conasupo y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras. A cada una la sometimos a programas de eficiencia, en particular a Pemex, como se verá más adelante

Nos retiramos completamente de más de 40 ramas de la actividad económica, como la textil, la azucarera y la hotelera. Del total vendido el 12% pasó al sector social. Casi todo el conjunto desincorporado permaneció en manos de mexicanos; sólo 16 entidades quedaron en propiedad mayoritaria de extranjeros. La regionalización del proceso alentó una generación de empresarios pequeños, medianos y grandes distribuidos en toda la República. 9

Debido al peso excesivo de la deuda interna, tuvimos que privatizar casi todas las empresas que no jugaban un papel estratégico. No era posible venderlas poco a poco, pues el tamaño de la deuda nos ahogaba. Durante la administración de Miguel de la Madrid habíamos aprendido a no aplicar un criterio único a la hora de ofertar las empresas que se privatizaban. Las vendimos de contado para garantizar que no se intentarían devolverlas y que su futuro quedara en manos del nuevo inversionista. Se buscó maximizar la posibilidad de que la empresa se desarrollara sin subsidios en el mediano plazo. Las ventas se realizaron en el menor tiempo posible, pero la oferta se colocó en el mercado en el momento preciso. y en todos los casos se informó a la población.

La estrategia integral de cambios creó condiciones para que las empresas vendidas pudieran funcionar de manera adecuada y para elevar la eficiencia de las que se conservaron en el sector público. A quienes las adquirían se le hizo saber con claridad que el Estado no iba a subsidiar esas empresas ni a protegerlas de la competencia. Los compradores estaban obligados a volverlas eficientes.

Durante mi administración las privatizaciones se hicieron bajo subasta pública, a diferencia de lo que ocurrió en países como el Reino Unido, donde la venta se realizó a través de la Bolsa de Valores. En México esto no fue posible debido a que sólo unas cuantas entidades del sector público estaban registradas en el mercado bursátil. La excepción fue Telmex, y sólo en parte, como se verá más adelante.

### **Para privatizar, la Constitución exigía subastas públicas y el mejor precio**

El sustento legal para la desincorporación estaba claramente estipulado en los artículos constitucionales 25, 28 y 134. Este último, en el párrafo segundo, señalaba los requisitos para efectuar la privatización de una empresa paraestatal:

[La privatización] se llevará a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y de- más circunstancias pertinentes.

Para cumplir con el mandato constitucional, cada una de las empresas paraestatales que privatizamos se sometió a los 21 pasos mencionados. Pedro Aspe y Jacques Rogozinski han descrito cada uno de estos trámites y las modalidades del proceso de desincorporación.<sup>10</sup>

Aunque la mayoría de las privatizaciones no demandó cambios legislativos, al interior del Congreso se generaron inquietudes que era necesario disipar. En el Congreso tenía que analizarse y debatirse cada venta; por eso al concluir la privatización de una empresa, enviábamos a los congresistas los llamados Libros Blancos, que contenían el detalle de la operación. Estos libros se analizaron a través de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Congreso la cual presentó sus conclusiones al pleno de la Cámara de Diputados. Todos los partidos políticos fueron informados del proceso y revisaron los resultados de las auditorías.

Cada una de las subastas públicas se anunció a través de los medios masivos de comunicación También con la publicación de los Libros Blancos de cada proceso Como se ha dicho, estos libros describían en detalle los pasos seguidos, su sustento legal, los responsables de la venta, los documentos integrados a los expedientes y la opinión de los auditores Asimismo, en ellos podía verificarse la rectitud y la imparcialidad que normaron el proceso privatizador Las dimensiones de los libros variaban de acuerdo a los requerimientos de cada caso existían empresas con Libros Blancos de un solo volumen, como el Ingenio La Purísima; de dos tomos, como Astilleros Unidos de Veracruz; de cuatro, como Teléfonos de México; y hasta de 39 y 40 tomos como Altos Hornos de México y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas La Coordinación General de la Unidad de Desincorporación enviaba el Libro Blanco a la coordinadora sectorial ya la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, para que llevaran a cabo el seguimiento y el control del proceso Asimismo, se entregó un ejemplar de cada uno de estos libros a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H Cámara de Diputados, con el objeto de que procediera a las evaluaciones correspondientes de las sociedades vendidas La Unidad de Desincorporación conservó un informe adicional en sus archivos. <sup>11</sup>

### **También se informó a la opinión pública de cada privatización**

Para que la población estuviera mejor informada, se publicó el libro *Desincorporación de entidades paraestatales*.<sup>12</sup> Contiene los detalles de los bienes enajenados, el motivo y el fundamento de su venta, así como la descripción del sistema de desincorporación del patrimonio público y su licitación y vigilancia. Se incluye, por cierto, la cédula específica de cada empresa privatizada; el nombre del auditor externo; los números de oficio y el acuerdo para su venta; los nombres de las personas o grupos que las adquirieron, así como la cantidad que pagaron; el acta de compraventa, liquidación o fusión, transmisión o extinción y, finalmente, la opinión de los comisarios públicos responsables de su custodia. Como corolario, el libro informa sobre el total de ingresos que se obtuvieron ya que se destinaron. Consta de más de 600 páginas y se acompaña de un disquete para su fácil consulta.

De manera insistente explicamos a la opinión pública las bases de nuestra postura. Según las encuestas que levantamos, la gente estaba convencida de que los ingresos obtenidos con las privatizaciones nos permitían realizar un mayor gasto social. Al mantener informados a los más amplios grupos de la población evitamos que

la oposición convocara a movilizaciones masivas contra las privatizaciones. Esta misma política neutralizó a los sectores conservadores del PRI, que se resistían a perder los privilegios que obtenían a través de las empresas del Estado.

Estudios internacionales han confirmado que “una condición esencial para la reforma exitosa del sector paraestatal es la credibilidad gubernamental, un gobierno creíble es el que mantiene sus promesas y compromisos” **13** Cumplir la palabra empeñada y evitar indecisiones fue la clave para llevar a buen término el proceso.

Al igual que durante la privatización de la banca, al efectuar las demás desincorporaciones se cumplieron requisitos estrictamente cotejables. Con este objeto, recurrimos al sistema de rendición de cuentas conocido como *accountability*, utilizado en los países con regímenes de responsabilidades públicas muy exigentes.

### **Ingresos obtenidos de las privatizaciones**

La Secretaría de Hacienda integró una cuenta especial en la Tesorería de la Federación, denominada Fondo de Contingencia Económica; su objeto era evitar que el dinero de las privatizaciones se confundiera con otras partidas del presupuesto y, sobre todo, que el reconocimiento y la auditoria de esos recursos se hicieran en forma transparente. De esta cuenta se informó cada año al Congreso; además, yo mismo lo hice en cada uno de los informes presidenciales. La propia Secretaría de Hacienda presentó el saldo final ante el Congreso en 1995.

Con la privatización de las empresas se obtuvieron fondos por \$66,143 millones de pesos. De este monto, 39,711 millones correspondieron a la privatización de la banca, 19,336 millones a la venta de Teléfonos de México y 7,096 millones a la venta de otras empresas públicas. Los intereses que se obtuvieron al mantener estos recursos en el Fondo de Contingencia ascendieron a 3,271 millones. **14**

En total, los ingresos obtenidos de las privatizaciones entre 1989 y 1994 ascendieron a 69,415 millones de pesos, **15** equivalentes a 23 mil millones de dólares.

Ingresos totales por privatizaciones: 69,415 millones de pesos

Todos estos fondos se utilizaron para amortizar la deuda pública interna. **16** Así se hizo hasta el último día de mi administración. Al presentar el informe final sobre el Fondo de Contingencia, la Secretaría de Hacienda desglosó el detalle de estos pagos:

Con los recursos de la privatización de empresas se amortizó deuda pública por 69,415 millones de nuevos pesos (monto equivalente al total de las entradas por las ventas). De éstos 65,044 millones de nuevos pesos se destinaron a la amortización de valores gubernamentales; 2,685 se aplicaron tanto a la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo de Protección al Ahorro, como a la cancelación de otros pasivos bancarios. Los 1,686 millones restantes se utilizaron para amortizar los adeudos de las empresas desincorporadas. **17**

### **Destino de los ingresos de las privatizaciones**

Aún conservo copia de los recibos por pago de la deuda interna con recursos provenientes del Fondo de Contingencia; ese fondo, no hay que olvidarlo, se constituyó con los ingresos de las privatizaciones. Todos estos procedimientos fueron claramente documentados ante el Congreso de la Unión. Como ya se dijo, la integración de estos informes se ajustó estrictamente a métodos técnicos y legales compatibles con los sistemas de responsabilidad y rendición de cuentas. Esto le permitirá a los historiadores verificar la transparencia con que se llevaron a cabo los procesos de desmantelamiento del viejo orden corporativo y clientelar. Lo demás han sido calumnias seguramente inducidas por los afectados.

### **Notable reducción de la deuda interna**

Al utilizar el total de los ingresos de las privatizaciones en el pago de la deuda interna, bajamos su relación con respecto al PIE. En 1988 representaba el 19%; para 1994 la proporción de la deuda interna con

respecto al PIE se redujo a sólo 6%.**18**

De esta forma se redujo el pago de intereses. En 1988 pagábamos por intereses internos y externos casi 18% del PIB; al final de mi gobierno sólo pagábamos el equivalente al 2.8%.**19**

Es importante resaltar que el pago de intereses al principio de mi gobierno absorbía casi la mitad del presupuesto; al final, con la reducción de la deuda interna y externa, sólo demandaba la décima parte de los gastos públicos.**20**

Logramos, pues, disminuir sensiblemente el monto de la deuda interna y, en consecuencia, abatir los pagos de sus intereses. Fue así cómo alcanzamos un ahorro permanente mediante un ingreso único.

Conviene recordar que los intereses que año con año teníamos que pagar eran por deuda contratada en años anteriores; esos créditos habían servido para que los mexicanos de entonces pudieran elevaron su poder adquisitivo, para realizar obras e incluso para pagar salarios. Las generaciones siguientes tuvieron que enfrentar su amortización y ser- vicio; los pagos por intereses se realizaban anualmente. Encontramos la manera de que esa generación y las siguientes se beneficiaran de los ingresos obtenidos con la privatización. Las empresas paraestatales que se vendieron mediante subasta pública eran activos de la Nación; es decir, del pueblo mexicano.

Dicho de otra manera: con el ingreso de la venta de esos activos propiedad de la Nación, conseguimos reducir en el presente lo que las generaciones de mañana hubieran tenido que pagar. Se sacrificó con- sumo presente a cambio de un bienestar mayor para los mexicanos del futuro. Los mexicanos de mañana ya no tendrían que costear amortizaciones; los de nuestra generación ya no tendrían que abonar intereses. Doble ahorro doble beneficio.

Ése era el diseño. Pero el "error de diciembre" y Fobaproa multiplicaron la deuda interna; a partir de 1995, el pago de intereses disminuyó los recursos al gasto social.

### **Cayó el pago de intereses, creció el gasto social. No hubo déficit**

En nuestra administración pudimos abrir espacio en el presupuesto para un mayor gasto social de forma permanente y sin déficit fiscal. Gastábamos menos, pero mejor. Con la caída del pago de los intereses de la deuda, el egreso neto del sector público se redujo un 25% real durante mi administración; al mismo tiempo, duplicamos el gasto social, también en términos reales. Se puede afirmar que gastamos menos en intereses e invertimos más en programas sociales y en infraestructura básica. El gasto social al término de mi administración representaba más de la mitad del presupuesto público. Habíamos cambiado por completo la estructura del presupuesto. Como se verá más adelante, la proporción del gasto social en el **PIB** también creció: pasó de 6% en 1988 a más del 10% en 1994.**21**

Los recursos liberados del pago de intereses nos facilitaron llevar a cabo los programas sociales más ambiciosos de los tiempos modernos. El gasto en educación, por ejemplo, se duplicó en término reales; creció 103.4% y llegó a su relación más alta respecto al **PIB** en el siglo XX. También creció en términos reales el presupuesto para otros rubros prioritarios del gasto social como salud; desarrollo urbano, agua potable y ecología; abasto; justicia y seguridad; y en desarrollo rural. Además, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad

### **La privatización de Teléfonos de México**

El lunes 18 de septiembre de 1989, los trabajadores telefonistas me escuchaban con gran atención y seriedad. Estábamos reunidos en las instalaciones de su Sindicato Nacional. Acababa de proponerles la privatización de la empresa en la que laboraban. La medida era de gran significado para todos ellos, pues estaba de por medio su fuente de trabajo. Cuando me invitaron a la sede de su gremio, no esperaban que, como respuesta a sus planteamientos, les propusiera la privatización de la empresa más importante en telecomunicaciones de toda América Latina, Teléfonos de México (Telmex).

En 1989 Telmex tenía más de un siglo de existencia y sólo 16 años de pertenecer al sector público, pues la empresa fue enfatizada durante la administración del presidente Luis Echeverría. Sin duda, Telmex tuvo administradores públicos eficientes, pero el Estado mexicano no dispuso de recursos para financiar su expansión. A fines de los ochenta, de cada diez hogares mexicanos ocho carecían del servicio telefónico; además, había más de un millón y medio de solicitudes de instalación pendientes. El asunto era particularmente grave, pues el desarrollo de la infraestructura telefónica era indispensable para el crecimiento del país. **22**

Decidí hacer la propuesta de la privatización ante los trabajadores telefonistas porque sin su apoyo el proceso hubiera sido muy complicado. Quería que la iniciativa avanzara con ellos, no contra ellos. También deseaba probar que las privatizaciones no implicaban ni despido de trabajadores ni abandono de las responsabilidades del Estado frente a los obreros. Ese día, durante la asamblea de la organización, los trabajadores de Telmex me habían planteado la necesidad de un aumento salarial. En aquel viejo sistema que normaba la operación de nuestras empresas estatales, el patrón era el gobierno y el mismo presidente de la República, quien con frecuencia debía decidir los asuntos salariales así como resolver otros aspectos de orden administrativo.

Frente al sindicato de los telefonistas, uno de los mejor organizados, conocido por su capacidad para debatir y por la participación informada de sus bases y dirigentes, intenté ofrecer una respuesta que fuera a la raíz de la situación. Les hice ver que para obtener un aumento salarial tenía que registrarse un crecimiento importante en la productividad de la empresa; que ese crecimiento sólo podría alcanzarse con una empresa en expansión; que el desarrollo de Telmex demandaba una inversión para los siguientes cinco años equivalente a 10,000 millones de dólares, la misma cantidad que requería la modernización del sistema de educación pública del país; que ante la escasez de recursos para atender todas las prioridades había que optar y la decisión más justa era obvia: los fondos federales debían canalizarse a la enseñanza, por lo que el dinero necesario para la expansión de Telmex tendría que venir del capital privado. Si querían obtener remuneraciones superiores, salir triunfadores en sus luchas y conservar sus empleos, era necesario promover la privatización de su empresa. Les insistí que, de llevarse a cabo mi propuesta, ellos podrían participar como accionistas en la nueva organización.

El dirigente nacional del sindicato, Francisco Hernández Juárez, hombre de gran sentido político, aceptó el reto. Después de varias semanas de intenso debate y diálogo, sometió el fallo a la votación de las bases. 50,000 trabajadores telefonistas aceptaron por mayoría abrumadora la privatización. Se instrumentó un crédito puente para que los propios trabajadores adquirieran acciones de la nueva compañía. A pesar de que el plazo para pagarlo era largo, cuando los títulos subieron sustancialmente de valor el sindicato resolvió vender una parte de ellos al nuevo precio, con lo que pudo liquidar el adeudo y conservar otra fracción importante para el futuro. Conviene destacar que aun cuando los propietarios de esas acciones eran individuos, ya pesar de que el sindicato no las administraba, los tenedores determinaron integrarlas en un fondo colectivo a través de un fideicomiso. Con estos activos como aval, lograron con los bancos préstamos especiales para adquisición de vivienda y compra de bienes muebles, entre otros.**23**

### **La de Telmex fue considerada una privatización ejemplar. Era indispensable regular a la nueva empresa**

En el Título de Concesión de Telmex se regularon tarifas, planes de expansión y relaciones con consumidores, autoridad y otros prestadores de servicios de telecomunicación. La privatización de Telmex requirió un trabajo previo muy cuidadoso. Se tuvo que elaborar el llamado Título de Concesión, el cual planteaba metas específicas de crecimiento y de calidad en el servicio. Con ese título también se garantizó que la propiedad y el control de Telmex quedara en manos de mexicanos. También se procedió a valorar la empresa, fincar las auditorías y convocar a la licitación pública.

El resultado de la subasta pública y abierta se anunció el 9 de diciembre de 1990, más de un año después de haberse propuesto la venta. Se obtuvieron 19,336 millones de pesos. Se destinaron al Fondo establecido en la Tesorería de la Federación para pagar deuda pública. De acuerdo al monto recibido por su venta, la privatización de Telmex se convirtió en la cuarta más importante del mundo.

El precio de la venta provocó opiniones encontradas: al anunciarse el grupo ganador, el gobierno obtuvo

por las acciones una cantidad diez veces superior a la que se había fijado un año antes. Por eso, en el momento de la privatización se dijo que la empresa se había vendido muy cara y que eso afectaría la capacidad de los adquirentes para cumplir el ambicioso programa de inversiones que les imponía el Título de Concesión. Cuando la cotización de las acciones de Telmex subió en la bolsa, entonces se dijo que el Estado había vendido barato. Sin embargo, la empresa aumentó su valor precisamente porque, ya como empresa privada, llevó a cabo un programa de inversiones por más de 10.000 millones de dólares; esto ocasionó que elevara su productividad y rendimiento. **24**

El Título de Concesión determinaba que la propiedad mayoritaria y el control del consejo de administración de Telmex siempre deberán estar en manos mexicanas. De los tres grupos que participaron en la subasta pública, la oferta mayor la hizo el integrado por tres empresas Grupo Carso (mexicano) que además tenía la parte mayoritaria, Southwestern Bell de Estados Unidos y France Telecom, francesa. Con participación estatal Este grupo pagó casi 5% arriba del segundo lugar. No hubo reclamos por el resultado. La venta procedió por etapas. La primera consistió en la venta de las acciones de control de la empresa. Fue la que ganó el grupo antes mencionado. Después, el gobierno dio un segundo paso al colocar el resto de las acciones en todo el mundo. La compañía se inscribió en el Mercado de Valores Nueva York (fue la primera vez que una empresa mexicana lo hacía).

Para cotizar en el mercado norteamericano, tuvieron que presentarse en Estados Unidos, de manera totalmente transparente, tanto los pormenores de su compraventa como el detalle y listado de cada uno de sus nuevos propietarios. Al colocar los títulos se contrataron los servicios de varios asesores especializados, tanto nacionales como extranjeros; también se solicitó la asistencia de algunos bancos con experiencia en este tipo de transacciones. Su selección se dio mediante concurso. Para México quedaron como responsables Acciones y Valores, Operadora de Bolsa, Inversora Bursátil y Grupo Bursátil Mexicano.

#### **Intervención de instituciones financieras internacionales para garantizar la transparencia de la privatización de Telmex**

Para el resto del mundo, el banco agente fue Goldman Sachs & Co encabezado por Robert Rubin, quien más tarde sería el secretario del Tesoro con Bill Clinton. Rubin conoció el detalle de todo el proceso de la privatización de Telmex y su transparencia. También tomaron parte Bear Stearns y Merrill Lynch (E.U.A.); S.C Warburg Securities (Reino Unido); Paribas Capital Markets Group (Francia); Credit Suisse First Boston (Suiza); Deutsche Bank (Alemania); Wood Gundy (Canadá) y Nomura Securities (Japón) **25**

La labor de promoción para anunciar la venta en el mundo entero fue muy intensa, pues era indispensable dar a conocer a los inversionistas la información precisa sobre Telmex. En consecuencia, se realizaron presentaciones en 25 ciudades de México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Dinamarca, Francia, Holanda, Reino Unido, Suecia, Suiza y Japón; asimismo, se distribuyeron más de 60,000 documentos explicativos y analíticos en varios idiomas. Este esfuerzo significó una oportunidad excelente para promover en general la inversión en el país y de esa manera incrementar los flujos de capital hacia México y generar más empleos.

#### **Se privatizó Telmex, pero de inmediato se reguló la empresa y también las telecomunicaciones**

Tres meses antes del resultado de la subasta, en agosto de 1990, se expidió el nuevo Título de Concesión de Telmex. Al poco tiempo, el 29 de octubre, se publicó el Reglamento de las Telecomunicaciones; fue el primero en la historia de México. Su propósito fue promover un sistema de competencia en una actividad que tenía elementos monopólicos, en México y en todo el mundo. En primer lugar, como eran sumamente costosas las conexiones entre cada aparato terminal, los mercados no estimulaban la existencia de varias compañías (cuando en México se contaba con varias, a principio del siglo XX, hubieron muchos problemas para interconectarse y dieron nacimiento a la empresa única, Teléfonos de México). Exigía además coordinación en la inversión en instalaciones, pues resultaría excesivo el costo de duplicar postes de teléfono, excavaciones en el pavimento, entre otras. Además, ciudades pequeñas no eran atendidas por más de una compañía y en ocasiones ni eso. Por eso en casi todos los países se otorgaron concesiones para servicio exclusivo. Sin embargo, eso promovía el monopolio que sin regulación facilitaba el alza de precios y la deficiencia de la red. **26** Al mismo tiempo, todos los servicios conexos a la telefonía y a las telecomunicaciones, que eran muy competitivos, se

desregularon.

Por eso se fijaron en el Título de Concesión regulaciones en tarifas y en planes de expansión. No se hizo a nivel de ley, pues se trataba de una actividad cuya tecnología era muy dinámica. Se procedió a regular las relaciones de Telmex con el resto de la industria de telecomunicaciones, con los consumidores y con la autoridad; se normaron las tarifas y la expansión y la calidad; y se fijaron reglas precisas para la interconexión de otros prestadores de servicios, como celulares y larga distancia. **27**

Antes de estas regulaciones, Telmex podía obligar a sus usuarios a adquirir un determinado tipo de equipo, computadoras o cableado y en general a precios muy altos. Podía impedir a sus proveedores surtir a terceros; decidía cómo se traspasaban las líneas a otros domicilios con pagos desproporcionados (por eso, muchos usuarios mantenían el contrato a nombre del dueño anterior). Por el contrario, Telmex estaba impedido para transmitir señales diferentes de “voz”, como fax o computadoras o señales de televisión de terceros. Tenía que aprovecharse su infraestructura sin que la empresa controlara esos otros servicios. Además, sus tarifas estaban muy mal diseñadas (o para beneficios específicos) donde las de larga distancia subsidiaban a las llamadas locales.

### **El cumplimiento del Título de Concesión permitió resultados alentadores**

El grupo que ganó la subasta pública se obligó a cumplir el Título de Concesión. Éste le imponía a los nuevos propietarios metas de crecimiento, de calidad del servicio y de atención a pequeñas comunidades, para evitar que la empresa ejerciera su ventaja monopólica. También se estableció una tasa de expansión de líneas del 12% anual. Esta meta fue rebasada. Las líneas en servicio prácticamente se duplicaron durante mi administración: pasaron de 4.3 millones en 1988 a 8.5 millones en 1994. Esto permitió resolver una de las demandas más sentidas de la sociedad; antes de la privatización el solicitante tenía que esperar un año para obtener una nueva línea, y a partir de la expansión de la empresa el plazo se redujo a cuatro semanas.

No se descuidó un aspecto social esencial: la atención al servicio público y a las comunidades rurales. En esta materia el Título de Concesión fue muy estricto. El número de poblaciones rurales atendidas pasó de 6,352 a 21,263, además, los teléfonos públicos en operación se multiplicaron por cuatro y llegaron a más de 200,000. Como parte de la renovación tecnológica, se puso en operación la fibra óptica, de ser prácticamente inexistente en 1988, al final del sexenio había casi 12,500kilómetros instalados. **28**

Este proceso de crecimiento trajo consigo un elevado aumento de la productividad laboral. El número de líneas atendidas por trabajador se incrementó en casi 30%. Además, se cumplió un compromiso esencial con el sindicato: la privatización no implicó el cese de personal. La expansión de Telmex se hizo con el mismo número de trabajadores: 50,000 dedicados telefonistas.

La telefonía celular se introdujo a través de compañías que competían con Telmex. Se determinó que debían haber cuando menos dos concesionarios por cada región del país, y Telmex podía ser uno de ellos. Para obtener la concesión celular, cada uno de los nuevos prestadores de ese servicio tuvo que pagar por sus concesiones cuando menos la cantidad que Telmex erogó para poder prestar su propio servicio de teléfonos celulares. No hubieron excepciones.

### **Un paso imprescindible: la apertura de la telefonía de larga distancia**

Desde que se privatizó Telmex en 1990, el Título de Concesión dispuso que la telefonía de larga distancia tendría que abrirse a la competencia con otras compañías a partir de 1997. Se anticipaba que cada empresa que participara en los servicios de larga distancia emplearía los mejores recursos tecnológicos. Además, las nuevas compañías harían fluir recursos masivos en este servicio, lo que iba a generar empleos adicionales. y lo más importante: la competencia iba a fomentar precios más asequibles para los consumidores.

Con esta apertura allanamos el desarrollo de las telecomunicaciones para la siguiente administración; al mismo tiempo, sentamos las bases para que fuese uno de los servicios más desregulados en el mundo, lo que le otorgó a México una ventaja en las décadas por venir. **29** Esta disposición adoptada durante mi gobierno,

permitió que el área de la telefonía se convirtiera en un gran atractivo para las inversiones: durante 1996 y 1997 produjo una gran entrada de capitales destinados al servicio de larga distancia; esto colocó a la industria de telecomunicaciones mexicana entre las más promisorias del mundo, como lo señaló el *Financial Times* en un reportaje especial de marzo de 1997.<sup>30</sup> Paradójicamente, a finales de ese año aún se debatía en los Estados Unidos sobre la posibilidad de dar pasos concretos hacia la apertura de los servicios telefónicos de larga distancia. a pesar de que el Congreso estadounidense había decidido desde 1996 que esa apertura se llevara a cabo.<sup>31</sup>

Varios factores acreditan el proceso de privatización de Telmex. La empresa se vendió en subasta pública y la compra se realizó con transparencia. El Estado ahorró en subsidios y aportaciones públicas y, al mismo tiempo, Telmex se convirtió en uno de los contribuyentes más importantes del fisco mexicano. Finalmente, los ingresos obtenidos por la privatización contribuyeron a reducir el servicio de la deuda.<sup>32</sup> Fue una privatización de enorme trascendencia que se llevó a cabo de manera impecable.

### Otras privatizaciones

También se privatizaron otras paraestatales. Entre ellas, destacan las empresas siderúrgicas, mineras, de aviación, ingenios azucareros, plantas automotrices e industriales, transbordadores, pesqueras, cadenas de cine, de televisión, inmobiliarias y hoteles. Todas las ventas siguieron los pasos establecidos por los lineamientos legales y administrativos. Se ofertaron por subasta pública y el detalle de los procesos se presentó en los informes rendidos al Congreso de la Unión mediante los Libros Blancos. Se obtuvieron recursos por 7,096 millones de pesos. Todos se canalizaron a la cuenta de la Tesorería de la Federación para aplicarse a la reducción de la deuda interna. Algunas entidades se vendieron a un precio menor de lo que el sector público había invertido en ellas. Esto obedeció al elevado nivel de deuda que tenían con el mismo gobierno federal o con otros acreedores. La proporción de pasivos que el comprador asumía en esos casos era significativa. Además, al concretarse la venta los nuevos dueños adquirirían compromisos considerables de inversión.

Un ejemplo de lo anterior se presentó en la rama siderúrgica. Durante décadas, el Estado promovió su desarrollo por la vía de la protección industrial. Al final, terminó adquiriendo dos enormes plantas privadas: Fundidora de Monterrey y Altos Hornos de México S.A. (AHMSA); en los setenta, el Estado decidió crear otra planta más: la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA). Expertos del Banco Mundial evaluaron esta determinación de manera muy crítica:

En SICARTSA la intervención del gobierno resultó terriblemente costosa e ineficiente.... los problemas y los errores plagaron el proyecto... con incompatibilidad de maquinaria, insuficientes repuestos y severas deficiencias habitacionales, de salud y educación... llegando al punto de causar terribles sobrecostos que afectaron seriamente su viabilidad... el problema principal fue que no había demanda para su producto terminado.<sup>33</sup>

El resultado fue la creación de un sector muy ineficiente que producía acero de baja calidad y, además, colocaba en desventaja a los exportadores que utilizaban sus productos. Por si fuera poco, SICARTSA generaba problemas ambientales de consideración. Con su venta al sector privado, parte del endeudamiento fue absorbido por los compradores; fue por esta razón que el pago representó un monto muy menor en relación con lo que el gobierno federal había invertido durante años en ese proyecto: ¡casi 10 mil millones de dólares! <sup>34</sup>

La venta de SICARTSA originó un fuerte debate en la Cámara de Diputados. En la reunión de gabinete económico del 14 de marzo de 1990, el secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo, nos informó que el PPS había iniciado la discusión, y que los diputa- dos del PRI habían defendido con argumentos muy sólidos la medida. Rogelio Montemayor, legislador priísta por Coahuila, un estado con importante presencia minera y acerera, preparó a la bancada del Partido.

Después de la privatización de las industrias paraestatales del acero, las nuevas compañías privadas comenzaron a sostener una cerrada competencia entre ellas; al mismo tiempo, invirtieron varios miles de millones de dólares en ampliaciones de las plantas, con lo que excedieron por mucho el requisito de inversión que se les había impuesto en la venta. Con esas inversiones perfeccionaron la tecnología, elevaron el

rendimiento y disminuyeron los efectos nocivos sobre el medio ambiente. La producción aumentó 50% en volumen, para llegar a 10.8 millones de toneladas. En 1995 las exportaciones crecieron 125%. En 1999 la revista *Mundo Ejecutivo* publicó un artículo titulado, "Acero, industria que no se funde". Su autor señaló:

A raíz de la privatización de la industria acerera, la producción prácticamente triplicó su volumen. Entre 1990 y 1997 se invirtieron 3,600 millones de dólares, a los que se agregaron dos mil millones más a partir de 1998 y hasta el año 2000... a finales de 1999 la capacidad instalada llegará a 19 millones de toneladas. **35**

Más adelante se reconoció que "de manera esencial, la actual competitividad de la industria apoya fuertemente el éxito exportador de toda la cadena productiva vinculada con ella". **36** Para terminar el artículo, se comentó que en la privatización de esta industria se aceptó una mayor participación de capitales extranjeros, pues se trataba de una actividad que había perdido su carácter estratégico. En síntesis, la privatización de SICARTSA se utilizaba como ejemplo de cómo hacer bien las cosas en ese terreno. **37**

El proceso privatizador fue de gran magnitud. No negamos que hubo insuficiencias, pero su realización jugó un papel trascendente en la estrategia modernizadora que mi gobierno promovió. En su momento, ese proceso fue reconocido como ejemplo. Un grupo de expertos internacionales escribió en 1994:

Es evidente que México ofrece un ejemplo de éxito excepcional a otros países que estudian la ejecución de programas de privatización o que ya los han puesto en práctica. **38**

### **Insuficiencias en la privatización**

A partir de la crisis de 1995 quebraron muchas empresas públicas que fueron privatizadas. Aquellas que tenían créditos, no pudieron cubrirlos y fueron absorbidos por sus acreedores, generalmente los bancos. Éstos también quebraron por el impacto de la crisis y en el salvamento bancario que hizo el gobierno también revendió muchas empresas privatizadas. Sin embargo, el público reclamó los costos presupuestales del salvamento y exigió explicaciones sobre el proceso de privatización.

Después de 1995 podía haberse optado por presentar un balance objetivo de la insuficiencia de la privatización durante mi gobierno; sin embargo, y como se verá más adelante, el gobierno de Zedillo enfrentaba serias críticas por haber cometido el "error de diciembre". Para evadirlo, prefirió orientar la irritación pública hacia la política económica anterior, entre ella las privatizaciones. Frente a ello, se impidió un debate informado que mostrara con objetividad aciertos e insuficiencias en la privatización. Un resultado lamentable fue que el consenso social a favor de la privatización se erosionó, lo que incluso impidió al gobierno de Zedillo a profundizar el proceso.

Sin embargo, habían dos aspectos que convenía tomar en cuenta al evaluar los resultados finales. El primero se ha mencionado ya: los re- cursos de las privatizaciones contribuyeron al abatimiento de la deuda interna y el consecuente ahorro en el pago de intereses, con la que se liberó al país de un enorme lastre financiero.

El segundo exigía establecer una clara distinción entre las insuficiencias que afectaron los procesos privatizadores y los errores que llevaron a la quiebra financiera de 1995 (que hoy se resumen bajo el nombre genérico de "el error de diciembre"). Este punto era central ya que, como se verá más adelante, los errores cometidos por el gobierno de Zedillo entre los últimos días de 1994 y el comienzo de 1995 provocaron que las tasas de interés pasaran en unas cuantas semanas de 15% a casi 110%. También el peso sufrió una devaluación que lo llevó de 3.44 por dólar al final de mi administración a 7.55 pesos por dólar en marzo de 1995 (una depreciación de casi 120% en sólo cuatro meses). Miles de empresas se hundieron debido a este desastre financiero; y la quiebra afectó por igual a las empresas privadas, a las recién privatizadas ya casi todas las que aún pertenecían al Estado (tal vez la única excepción fue Pemex).

No puede ocultarse el efecto del "error de diciembre" sobre el desempeño de las empresas vendidas. Al momento de su privatización, esas empresas eran viables, y si su desarrollo se vio de pronto frenado, fué por los

efectos de la crisis de 1995. Padedieron los estragos' de ese desastre económico, como el resto de las empresas del país.

La explicación fundamental del fracaso de muchas empresas privatizadas estuvo en el desastre nacional que provocó el "error de diciembre" .Por eso era necesario deslindar la responsabilidad de aquel error. También era indispensable precisar las insuficiencias reales de las privatizaciones, sobre todo de la bancaria. y urgía hacerlo porque la quiebra de los bancos en 1995, el costo de su rescate posterior y la manera poco clara en que ocurrió el salvamento y la reasignación de éstos hipotecaron el gasto público futuro y contrariaron a la opinión pública. La población exigió aclaraciones y que se precisaran responsabilidades.

Por mi parte, y después de reconocer las insuficiencias del proceso, sigo convencido que fue acertado utilizar los bienes públicos para remediar los males sociales. Sobre todo, por realizar las privatizaciones mediante subasta pública y canalizar los ingresos por sus ventas a reducir la deuda interna y así ahorrar en el pago de intereses. De esta forma, dejamos un ahorro permanente y un aumento notable en el gasto social.

Octavio Paz comentó:

El Partido controló la economía mediante la administración de las poderosas empresas públicas. Sus miembros ejercieron un poder consecutivo o simultáneo sobre el proceso político, económico y administrativo del gobierno... El proceso de privatización ha desplazado a políticos y burócratas de posiciones clave en el control de la economía. Esto contribuyó a abrir el camino a la democracia. **39**

### **La vigilancia de los recursos públicos**

La sociedad mexicana exigía un combate decidido contra la corrupción. Sus valores morales chocaban con las prácticas ilícitas. Había que atender esa exigencia para responder al reclamo ciudadano y así fortalecer la confianza y credibilidad en las instituciones que la servían. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la propuesta de renovación moral se llevó al terreno de los hechos al promover ante el Congreso una nueva normatividad constitucional y legal; después, De la Madrid creó instituciones para verificar el cumplimiento de esas disposiciones como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación- y aplicó la ley con severidad a quien la violaba.

En materia de rendición de cuentas, durante mi gobierno se cumplió cada año con la responsabilidad de auditar el desempeño gubernamental, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación culminó su labor al verificar el cumplimiento del Acuerdo presidencial que expedí en agosto de 1993. Con más de un año de anticipación al cambio de gobierno, en ese acuerdo se precisaron con detalle los procedimientos y acciones para el cierre de la Administración. En octubre de 1994 se remitieron a la Cámara de Diputados los estados financieros de cada una de las entidades paraestatales del sector público con el dictamen de los auditores externos correspondientes. También se envió la memoria de gestión de todas las entidades de la Administración Pública Federal, autorizadas cada una bajo la firma autógrafa de sus respectivos titulares. El 3 de noviembre de 1994 la Secretaría de la Contraloría confirmó la entrega al Congreso de la Unión de los llamados Libros Blancos que contenían la evidencia documental de la forma en que se desarrollaron las operaciones y los términos y condiciones de manejo de los recursos propiedad de la Nación. **40** Los Libros Blancos de la venta de empresas estatales estaban contenidos en 352 tomos. El ejercicio de los fondos del Programa de Solidaridad en 39 tomos. El cumplimiento de los compromisos presidenciales de obra pública en 31 tomos. La lista de servidores públicos sancionados comprendía 3 tomos. La reestructuración de Petróleos Mexicanos en 8 tomos. El costo de las negociaciones comerciales con Canadá y Estados Unidos con motivo del TLC, un tomo. Las transferencias individuales de distritos de riego en 210 tomos. Cada una de las carreteras concesionadas en 47 tomos. El fondo para el programa especial para el abatimiento del rezago agrario en 3 tomos. A lo largo de la administración, la Contraloría amplió los campos de investigación y verificación. Cuando detectó casos específicos de violación de la ley, actuó con firmeza.**41**

La Secretaría de la Contraloría obtuvo reconocimiento internacional a sus procedimientos y acciones. El Banco Mundial y el BID delegaron en ella la fiscalización de la utilización de los créditos otorgados por esos organismos internacionales. México Se convirtió en el único país entre los miembros de esas instituciones que tuvo la responsabilidad de asumir el control y las auditorías a través de un órgano del propio gobierno. Así, la

Contraloría supervisó a los despachos de contadores públicos independientes que realizaron la revisión técnica y las auditorías correspondientes. Esto confirmó tanto el uso transparente y eficaz de los recursos como la confianza de instituciones internacionales en la seriedad del gobierno.<sup>42</sup>

1. Banco de México, Informe Anual 1994, México, 1995, p. 101, Cuadro 24.
2. Banco de México, citado en C.S.G., Sexto Informe de Gobierno, Anexo, México, 1994, p. 131. Se refiere a la tasa de Cetes.
3. J. Rogozinski. La Privatización en México. Razones e impactos. México: Trillas. 1997. p. 100 y Cuadro p. 111. Hay una versión posterior en inglés: High price for change. Privatization in México. Inter-American Development Bank. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1998.
4. *Ibíd.*; p. 111. Al dar este paso trascendente en los ochenta. el lenguaje utilizado tuvo que evolucionar. Por ejemplo. no se hablaba de privatizar sino de "desincorporar". Ya en los noventa se habló con transparencia de "privatización". Algo similar sucedió en Francia cuando en 1997 los socialistas regresaron al poder y decidieron privatizar empresas públicas; en una célebre caricatura de primera plana. Le Monde (junio de 1997) mostraba al Primer Ministro pronunciando UI13 célebre frase: "no se trata de privatizar sino de desincorporar".
5. I. Rogozinski, *op. cit.*, p. 112.
6. Véase el apartado correspondiente en Arturo Warman, La Política Social, México: FCE, 1994.
7. I. Rogozinski, *op. cit.*, pp. 127-128. Los titulares de la Comisión de Gasto-Financiamiento se reunían todos los lunes a las 8 am, y los subsecretarios lo hacían todos los miércoles
8. En la cuantificación que Rogozinski hace del número de empresas privatizadas incluye la venta de activos, unidades industriales y empresas minoritarias. Por eso la variación en los números. El detalle de cada una de las 261 empresas vendidas está en J. Rogozinski, *op. cit.*, apéndice 1.
9. Jacques Rogozinski. La Privatización de Empresas Paraestatales. México: FCE. 1994.
10. P. Aspe, El Camino Mexicano de la Transformación Económica. México: FCE, 1993, pp.168-172 y J. Rogozinski, La Privatización en México.
11. J. Rogozinski, La Privatización de Empresas Paraestatales, Capítulo V.
12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Desincorporación de Entidades Paraestatales. Infonnación Básica de los Procesos. México: FCE, 1994.
13. Banco Mundial, Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership, Nueva York: Oxford University Press, 1995, p. 12.
14. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Fondo de Contingencia, fuentes y aplicaciones", en. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Publicas y la Deuda Pública. Acciones y Resultados del Cuarto IImestre de 1994, febrero de 1995, p. 43. Las cifras están en pesos, equivalentes a los llamados "nuevos pesos" que se establecieron transitoriamente para quitar tres ceros a los pesos antiguos.
15. *Ibíd.*
16. El uso de ingresos totales por privatizaciones para reducir la deuda interna, basado en informes presentados al Congreso de la Unión, contradice la afirmación hecha por Enrique Krauze en La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano. 1940-1996. México: Tusquets Editores, 1997. Krauze escribió. "Los recursos que obtuvo el erario llegaron a los 22,500 millones de dólares que luego, por desgracia, se volatilizaron" Pg. 425. El verbo "volatizar", de acuerdo al diccionario significa "desaparecer rápidamente". Las cifras publicadas prueban que la afirmación de Krauze resultó infundada y superficial.
17. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Fondo de Contingencia, fuentes y aplicaciones" en: Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Acciones y Resultados del Cuarto Trimestre de 1994. Febrero de 1995, p. 43.
18. Fuente: Banco de México, Informe Anual 1994, p. 101, Cuadro 24. Esta reducción de la deuda interna, sumada a la reducción de la deuda externa, permitió que la deuda total pasara de representar casi el 63.5% del PIB al inicio de mi gobierno, a sólo el 22.5% al final.
19. En 1989 el pago de intereses representó 17.7% en 1988; en 1989, 13.1% del PIB, 9.8% en 1990; 5.6% en 1991; 4.2% en 1992; 3.1% en 1993 y 2.8% en 1994. Fuente: Cuenta Pública Federal en E.Z.P., Primer Informe de Gobierno, Anexo, México, 1995 p. 45.
20. En 1988 el pago de intereses representó 44.4% del gasto total. En 1989, 39.2%, 32.7% en 1990; 21.5% en 1991; 16.9% en 1992, 12.6% en 1993 y 10.6% en 1994. Los datos de 1988 a 1993 provienen de C.S.G., Sexto Informe de Gobierno, Anexos, p. 59. El de 1994 proviene de E.Z.P., Primer Informe, Anexo, p.

45. El gasto se refiere a gasto neto devengado.

22. En octubre de 1989 un periódico publicaba diariamente una sección de anuncios llamada "teléfonos descompuestos". Los mensajes parecían una súplica. El 4 de octubre apareció uno: "Pagado, reportado, suplicado, ¿qué más podemos hacer? 26 días". y otro: "Totalmente muerto, la necesidad del servicio es importantísima. Suscriptor muy anciano. Urge. Gracias". Citados en G. Martínez y G. Fárber *Desregulación Económica 1989-1993*, México: FCE, 1994, p. 200.

23. Entre los efectos adversos de la crisis de 1995 estuvo que la mayoría de los trabajadores de Telmex tuvieron que vender sus acciones para enfrentar los estragos de la debacle provocada por el "error de diciembre".

24. Esta crítica ha sido cíclica: cuando las acciones bajaron por la crisis económica de 1995 se acallaron esos comentarios.

25. El detalle de la privatización de Telmex está en J. Rogozinski, *La Privatización en México*, op. cit.

26. G. Martínez y G. Fárber. *Desregulación Económica (1989-1993)*.

27. Para el detalle véase *Ibíd.* Los autores señalan que anteriormente sus socios o consejeros "podían inducir a TELMEX a dar servicio de red privada a un costo muy bajo con la consiguiente ventaja competitiva".

28. J. Rogozinski, *La Privatización en México*, p. 119; y E.Z.P., *Primer Informe*, Anexo, p.117.

29. Cuando se dio la notable recuperación económica de 1997, la prensa destacó dos factores fundamentales: "el estímulo a las exportaciones y la apertura a las inversiones"; la desregulación de Telmex figuró de manera clave en el estímulo a las inversiones, y el TLC influyó, sin duda, en el crecimiento de las exportaciones. Véase *Reforma*, columna "Templo Mayor", agosto 19 de 1997.

30. Véase suplemento de telecomunicaciones del *Financial Times*, marzo 19 de 1997.

31. *Financial Times*, agosto 19 de 1997.

32. El detalle de la venta está en I. Rogozinski, op. cit.

33. Banco Mundial, "Case Study: Restructuring and Privatization of the Mexican Steel Industry" mimeo, 1996.

34. *Ibíd.*

35. Citado por Notimex, Internet, febrero 17 de 1999.

36. Banco Mundial, "Case study: Restructuring and Privatization of the Mexican Steel Industry", op. cit.

37. A finales de los noventa, AHMSA atravesó un serio problema financiero, que puso en riesgo de pérdida total a los inversionistas originales. Sin embargo, la empresa continuó con un desempeño industrial muy eficiente.

38. A. Galal, L. Jones. P. Tandon y I. Vogelsang, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, New York: Oxford University Press, 1994. Hay un resumen en español; la cita corresponde a él, p. 46.

39. Citado en J. Rogozinski, *High Price for Change*, p. VIII. La cita es traducción del inglés.

40. Oficio N." SP/100/143/94, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

41. Con base en la operación de los instrumentos de control se sancionaron a 77,692 servidores públicos (109D/0 más que la administración anterior); casi la mitad correspondió a mandos medios y superiores. Adicionalmente, se presentaron 6,159 denuncias penales. El monto captado por sanciones económicas y pliegos de responsabilidades ascendió a 592 millones de pesos (casi 200 millones de dólares). Uno de estos casos fue el de Conasupo, donde detectó irregularidades en la adquisición de frijol chino y otros productos. Sancionó a los servidores públicos involucrados y estableció penas pecuniarias.

42. La Secretaría de la Contraloría organizó en Cancún en noviembre de 1993 la VI Reunión Anticorrupción en la que participaron más de 500 personas de 60 países, situación sin precedente en anteriores eventos.