

# Balance de la privatización en México

Arturo Guillén\*

## 1. Introducción

**E**l objetivo de este artículo es presentar algunas reflexiones en torno al proceso de desincorporación de entidades paraestatales efectuado en México a partir de 1983. Dicho proceso está enmarcado en uno de carácter internacional regido por la crisis estructural iniciada a finales de la década de los setenta, y que motivó el tránsito a la aplicación de políticas neoliberales. El embate neoliberal que arrancó en los países industrializados con el ascenso al poder de Reagan en EUA y de Thatcher en Gran Bretaña, pronto se extendió al Tercer Mundo agobiado por el peso de la deuda externa y a la URSS y los países de Europa Oriental donde el socialismo real se derrumbó.

Por la importancia de las acciones privatizadoras emprendidas por la administración de Carlos Salinas de Gortari, este trabajo se centra en este último período sexenal. Igualmente, se da prioridad al examen de las ventas al capital privado, dejando en un segundo plano las transferencias al llamado "sector social" de la economía y las liquidaciones de entidades que no cumplían con las funciones para las que fueron creadas o que carecían de atractivo para su venta al capital privado.

En el apartado 2 se exponen algunos antecedentes sobre la intensa intervención económica del Estado du-



**IZTAPALAPA 38**

EXTRAORDINARIO DE 1996  
pp. 13-36

\* Profesor investigador, Departamento de Economía, UAM-Iztapalapa.

rante el período previo a la crisis de la deuda externa en 1982, que se corresponde con el auge, declinación y crisis del modelo de sustitución de importaciones.

La crisis de la deuda externa constituyó un parteaguas en las estrategias de desarrollo y en las políticas económicas del gobierno mexicano. En el apartado 3 se discuten los factores principales que condicionaron la privatización de las empresas paraestatales mexicanas, en el marco del nuevo modelo de desarrollo, impulsado a partir de 1983.

En el apartado 4 se analizan las dos fases que recorrió la privatización, correspondiendo la primera al lapso 1983-1988 y la segunda de 1989 a 1994. Se efectúa un balance inicial del proceso privatizador y de su alcance.

Por último, en el apartado 5 se exponen las conclusiones del trabajo y se hacen algunas consideraciones sobre las implicaciones, efectos y perspectivas de la privatización.

## 2. Antecedentes

La intervención económica del Estado en la economía mexicana tiene una larga historia. Desde la consolidación del capitalismo a finales del siglo pasado, el Estado participó activamente en la promoción del crecimiento económico. Por carecer México de un sistema productivo autónomo y de una burguesía

industrial pujante, desde el comienzo el Estado asumió el control de diversas actividades.

Con el triunfo e institucionalización de la Revolución Mexicana a finales de los años veinte, que coincidió con la Gran Depresión del período de entre-guerras, el nuevo Estado asumió más y mayores funciones económicas. Para reconstruir el país y reiniciar el crecimiento económico era imposible des-cansar exclusivamente en la burguesía nativa, la cual, además, había experimentado un profundo proceso de re-composición, con el desplazamiento de los segmentos más comprometidos con la dictadura porfirista. La inversión extranjera era vista con recelo, por el apoyo que las potencias occidentales habían otorgado al régimen de Porfirio Díaz.

El Estado se abocó a la construcción de carreteras y obras de riego; al impulso de programas educativos; y a la reorganización del sistema financiero, con la creación en 1924 del banco central.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el papel económico del Estado se acrecienta; se profundiza la reforma agraria, lo que alienta la creación de organismos gubernamentales encargados del fomento del sector agropecuario; se nacionalizan el petróleo y los ferrocarriles; se crea la Comisión Federal de Electricidad para impulsar la electrificación del país, tarea no reali-

zada adecuadamente por las compañías extranjeras encargadas de la generación y distribución de la energía eléctrica; se crean bancos estatales de desarrollo (Nafinsa, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco de Crédito Ejidal) para fomentar la expansión de las actividades productivas y del comercio exterior; y se extienden los sistemas de educación popular. Años más tarde, se conforma el sistema de seguridad social, con la creación del IMSS (1942), que protege a los trabajadores en general y del ISSSTE (1959), que atiende a los trabajadores al servicio del Estado.

La intervención económica del Estado fue determinante para impulsar la industrialización bajo el modelo de la sustitución de importaciones. Durante más de dos décadas (1950-1970), México logró un rápido crecimiento económico con estabilidad de precios. La agricultura se modernizó y la industria se convirtió en el eje del sistema productivo y de la acumulación de capital. Los ingresos reales de los trabajadores y de los pequeños productores se incrementaron, aunque en un marco de una cada vez más inequitativa distribución del capital y del ingreso y de un sistema político con un alto grado de gobernabilidad, pero con signos claros de antidemocracia, centralismo y autoritarismo.

En 1970 existían 272 entidades paraestatales.<sup>1</sup> Debido a las crecientes dificultades que enfrentaba la industrialización

sustitutiva, al pasar de la “sustitución fácil” a la “sustitución difícil”, el Estado impulsó la creación de empresas enfocadas a la producción de bienes intermedios y bienes de capital: acero, fertilizantes, carros de ferrocarril, entre otras.

Con la crisis estructural en la década de los setenta, que expresó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la intervención estatal se profundizó. La debilidad de la inversión privada trató de ser contrarrestada mediante la elevación del gasto público y del endeudamiento externo. Por esa vía se lograron mantener tasas altas de crecimiento, aunque en un marco de gran inestabilidad, inflación en ascenso y crecientes desequilibrios comerciales, monetarios y financieros. La crisis mostró los límites de la intervención económica del Estado para resolver las contradicciones de la reproducción del capital.

El universo de entidades paraestatales creció en esos años en forma desorbitada y anárquica, mediante la combinación de proyectos de inversión sobredimensionados en el sector industrial, la absorción indiscriminada de empresas quebradas y la creación de múltiples organismos de fomento sin objetivos claros. Este proceso cobró particular fuerza durante el período 1978-1982, cuando se pensó, ilusamente, que la bonanza petrolera crearía las bases para la conversión de México en una po-

tencia industrial intermedia, en virtud de que la afluencia de petrodólares permitiría la eliminación de la "restricción externa".

Al profundizarse la crisis en 1982, en medio de un acentuado desajuste económico, caracterizado por estancamiento, elevados déficit presupuestal y externo, intensa fuga de capitales, crisis cambiaria e insolvencia para cubrir el servicio de la deuda externa, se decretó la estatificación de los bancos comerciales, la mayoría de los cuales operaban como grupos financieros. La nacionalización bancaria fue la expresión de la gravedad de la crisis y del grado de polarización alcanzado en las relaciones entre el gobierno y algunos segmentos del gran capital, que discrepaban de la línea expansionista mantenida casi hasta el final por la administración de López Portillo.

La expropiación bancaria implicó una importante recomposición de los grupos de poder económico. Con toda la importancia que revistió el traspaso de la propiedad de los bancos al Estado, éstos no modificaron sustancialmente su funcionamiento. Probablemente influidos por el estancamiento económico que experimentó México durante los siguientes seis años, no enfocaron sus recursos al financiamiento de la actividad productiva, sino que se convirtieron en agentes de la deuda pública del gobierno federal, en una época en que

los bancos transnacionales cerraron las válvulas del crédito externo.

En 1982 el número de entidades paraestatales llegó a su clímax, al alcanzar 1,155. Ocupaban a casi un millón de trabajadores, alrededor del 10 por ciento del empleo total del país. Su participación en el PIB, incluyendo a los bancos comerciales, era del 18.5 por ciento.<sup>2</sup> El radio de acción del Estado era muy vasto: petróleo, petroquímica básica, minería, electricidad, telefonía, comunicaciones, ferrocarriles, transportación aérea, química, automotriz, acero, azúcar, bienes de consumo duradero, banca, comercio y diversos servicios.

Aunque el creciente papel del Estado en la vida económica no dejaba de provocar fricciones entre el gobierno y la iniciativa privada, sobre todo a partir de que la crisis se hizo evidente, las relaciones entre ambos tenían un alto grado de organicidad. No sólo el sentido general de la política económica era favorable a las grandes empresas, sino que en buena medida la mala situación financiera en que se encontraban las entidades paraestatales obedecía a la existencia de subsidios indirectos al capital privado por la vía de precios y tarifas bajos, más que a malos manejos o a incapacidad administrativa de los directivos. El alto grado de entrelazamiento de los capitales llevó a que algunos analistas propusieran el concepto de capitalismo monopolista de estado,

como categoría explicativa de esa fase de desarrollo del país.<sup>3</sup>

Sin hablar con tales conceptos, pero reconociendo el tipo de relaciones existente entre iniciativa privada y gobierno, Pedro Aspe señaló en una entrevista:

Soy un poco cínico, pero lo primero que teníamos que privatizar hace diez años era al sector privado. El sector privado creía: oye si te va mal, papí, el gobierno federal, utilizando los recursos del pueblo te salva a ti y a tus banqueros; segundo, no te preocupes de la competencia de afuera, no te voy a poner ni siquiera un arancel de 800 por ciento, te voy a poner un permiso previo para que nada entre; tercero, oye, los insumos de Pemex dámelos a la tercera parte del precio ¿no?, perfecto, aquí los tienes; cuarto, oye, un crédito de Nafinsa y si no te pago no hay fijón.<sup>4</sup>

### **3. Factores condicionantes de la privatización**

La privatización de empresas estatales es un proceso con una dimensión mundial. La complejidad y profundidad de la crisis del modo de regulación en los diferentes países, evidenció las limitaciones de la intervención económica estatal para salir de la crisis. Tanto en los países industrializados como en el Tercer Mundo, los déficit de las finanzas públicas crecieron como la espuma. El conocido carácter anticíclico del gasto

público perdió eficacia, ante la presencia de círculos viciosos de estancamiento con inflación.

Con el triunfo de gobiernos conservadores en EUA y Gran Bretaña, se iniciaron procesos de privatización y desregulación, que posteriormente se extendieron a otros países. La tendencia privatizadora se reforzó con el derrumbe del socialismo real en Europa Oriental. Las privatizaciones aumentaron marcadamente durante los últimos cinco años. Los ingresos totales de la privatización aumentaron de 2,500 millones de dólares en 1988 a 23,200 millones en 1992.<sup>5</sup>

En México, el proceso de privatización arranca en 1983. La agudización de la crisis un año antes, que desembocó en la crisis de la deuda externa, provocó un cambio de ciento ochenta grados en la estrategia económica gubernamental. Por imperativos del FMI y de los acreedores, así como por la profundidad de los desequilibrios, se aplicó un severo programa de ajuste ortodoxo que pretendía frenar la inflación, mediante la restricción del gasto y del crédito y el control de los salarios. A través de la reducción radical de las importaciones que provocó el ajuste y la recesión, se generó un cuantioso superávit en la balanza comercial destinado a cubrir el servicio de la deuda externa.

Al mismo tiempo, se inició el tránsito hacia un nuevo modelo de acumula-

ción, caracterizado por la orientación del sistema productivo hacia las exportaciones de manufacturas, la apertura externa, la desregulación y la redefinición del papel económico del Estado dando mayor importancia al mercado en la asignación de los factores de la producción.<sup>6</sup>

La privatización de las entidades paraestatales está inscrita, así, en un proceso más amplio de reforma del Estado y de cambio estructural de la economía.

En el discurso oficial, la privatización forma parte de un esfuerzo de reforma del aparato estatal tendiente a lograr su adelgazamiento; un Estado "menos grande y más fuerte y eficiente", que se concentre en las actividades básicas y en la atención de las necesidades sociales en materia de educación, salud, así como en el combate de la pobreza extrema.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la reforma del Estado es parte esencial de la modernización del país:

(...) el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos.

Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y la calidad de la vida.<sup>7</sup>

Que la fuerza económica del Estado no radica en su tamaño es algo que podría aceptarse. Más difícil de aceptar es la tesis de que no importan "los ámbitos del quehacer productivo que posee". Por el contrario, soy de la opinión de que la definición de los campos de operación del Estado es fundamental en el trazo de la política industrial y de toda la estrategia económica.

En un folleto publicado por la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda, organismo encargado, durante la administración salinista de la venta de las entidades paraestatales, se atribuye la desincorporación a la crisis y a la carencia de recursos financieros por parte del sector público.

La crisis económica que enfrentó el país durante los primeros años de la década de los ochenta, la deteriorada situación financiera del Estado y la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales, generaron la necesidad de definir y ejecutar una política

de concentración de recursos del Gobierno Federal en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política económica demanda.<sup>8</sup>

Para el titular de la Secretaría de Hacienda los condicionantes de la privatización fueron el saneamiento permanente de las finanzas públicas y la elevación de los niveles de eficiencia de la base productiva.<sup>9</sup>

Dejando de lado los elementos del discurso oficial de carácter ideológico, que pretenden diferenciar el proceso mexicano de privatización de la ola neoliberal internacional, a partir de sus posiciones pueden establecerse algunos referentes básicos sobre los condicionantes del proceso privatizador.

En primer lugar, la privatización y la reducción del papel del Estado-empresario estuvo determinada por la profundidad de la crisis estructural —aún no resuelta en el momento actual— y por la inoperancia del gasto público para garantizar la reanudación del crecimiento económico, así como su responsabilidad en la generación de presiones inflacionarias y en la agravación del desequilibrio externo.

La firma del Acuerdo con el FMI en 1982 obligó a la aplicación de un severo programa de ajuste económico que implicó, entre otras medidas, la reducción radical del gasto público. Dicho acuerdo instaba a avanzar en la liberalización

de la economía mexicana, la eliminación del proteccionismo y una menor intervención económica estatal.

En el marco del ajuste, y habiendo aceptado el gobierno seguir cubriendo el servicio de la deuda externa en las condiciones establecidas por el FMI y *el bloque acreedor*, la reorganización del sector paraestatal resultaba inevitable. Las transferencias del gobierno federal a las entidades paraestatales representaban el 7.86 por ciento del PIB y aproximadamente la mitad del déficit financiero del sector público (cuadro 2). Era necesario proceder a la desincorporación, no tanto para reducir el déficit presupuestal, ya que las empresas que más absorbían subsidios son las que todavía permanecen en manos del Estado, sino para liberar recursos y enfocarlos a otras actividades y al pago del servicio de la deuda externa, principalmente de los intereses, que habían permanecido intocados en los acuerdos de renegociación de ese período.

La privatización entrañó una refuncionalización de la intervención económica estatal y no el fin de ésta, como a veces se le interpreta en algunos análisis, tanto liberales como pro-estadistas. Perdieron importancia el Estado propietario y el uso de instrumentos fiscales, en favor de mecanismos de regulación monetarios y financieros. El predominio de estos instrumentos lejos de significar la instauración de una economía de li-

bre mercado, representó el tránsito a una economía regulada por el Estado, pero bajo nuevas formas. Esto resultó particularmente cierto a partir de la firma del *Pacto de Solidaridad Económica* en 1987, el cual se basó en el control estatal de tres variables claves de la acumulación de capital: tipo de cambio, salarios y tasa de interés.

#### 4. Alcance de la privatización

##### Primera etapa, 1982-1988

La primera etapa de la privatización corresponde al período gubernamental de Miguel de la Madrid. En esa etapa, el número de desincorporaciones fue muy alto, aunque la importancia económica de las empresas desincorporadas era secundaria. Prevaleció un criterio de redimensionamiento del sector paraestatal, más que de privatización generalizada.

La tesis del redimensionamiento estaba implícita en los cambios promovidos por esa administración a los artículos 25 y 28 de la Constitución. En ellos se plantea que el Estado es responsable de atender en forma exclusiva las áreas estratégicas de la economía<sup>10</sup> y que participará con el sector privado y "social", en las áreas prioritarias.

Esa misma definición sobre el cam-

po de acción del Estado se plasmó en la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. De la definición de áreas estratégicas, se desprendía la tesis de que la desincorporación se circunscribía a los organismos y empresas no estratégicos ni prioritarios. Se trataba, pues, de un proceso de depuración del universo paraestatal, para dejar en manos del sector privado las empresas que no tuvieran tal carácter.

Sin embargo, mientras que las áreas estratégicas estaban claramente señaladas en la Constitución aunque no definidas, el concepto de áreas prioritarias siempre fue muy difuso. Tal indefinición, obedeció quizás, a razones de orden político, con el fin de no marcar límites precisos a la privatización. Por ejemplo, en su Cuarto Informe de Gobierno, De la Madrid calificó como áreas prioritarias a la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar y los astilleros, actividades que serían privatizadas poco tiempo después.

Durante esta primera etapa se efectuaron 743 desincorporaciones. En 1988 el sector paraestatal estaba constituido por 412 entidades (gráfica 2 y cuadro 1). Aunque el número de desincorporaciones fue alto, su impacto económico fue poco significativo. Por ventas se obtuvieron recursos inferiores a 500 millones de dólares.<sup>11</sup> El PIB de las entidades desincorporadas representaba

el 2.9 por ciento del PIB total del sector paraestatal y el 2.1 por ciento del correspondiente al sector público. Sin embargo, su impacto fue mayor en los sectores manufacturero y minero. En tales actividades, el PIB de las desincorporadas, excluyendo la producción de Pemex, representó el 29.6 por ciento del total en el caso de la minería y el 31.7 por ciento en el caso de la industria manufacturera.<sup>12</sup>

El 93 por ciento de las empresas desincorporadas se asignó al capital privado nacional y el 7 por ciento a inversionistas extranjeros. La presencia estatal en la industria se redujo de 28 ramas en 1982 a 12 en 1988. El Estado se había retirado totalmente de las industrias automotriz, bienes de consumo duradero, bienes de capital, textil y del vestido, química básica; y se había retirado parcialmente de la minería, la producción de azúcar, el comercio y los servicios.

### **Segunda etapa, 1989 a la fecha**

El redimensionamiento del sector paraestatal se convirtió durante la administración de Salinas de Gortari en un proceso de privatización generalizada, sin más límite formal que los sectores estratégicos de la economía, aunque en el caso de la banca comercial se procedió, mediante reforma constitucional, a eliminarla del universo de entidades es-

tratégicas. Además, se ensayaron diversos mecanismos de participación del capital, privado, nacional y extranjero en las entidades estratégicas, sin alterar formalmente la propiedad estatal sobre las mismas.

El tránsito a esta nueva etapa de la privatización estuvo determinado por la renegociación de la deuda externa en 1989 en el marco del Plan Brady. Los acreedores establecieron, entre otras condiciones, la continuación de las reformas iniciadas en 1983 y en particular la profundización del proceso de privatización de la economía. Posteriormente, la creciente dependencia del modelo económico salinista respecto de la afluencia de capital externo para financiar el cuantioso desequilibrio de la balanza comercial, obligó a acelerar el programa de privatización, con el fin de elevar la confianza de los agentes económicos y estimular el ingreso de capitales del exterior.

En ese marco, se decidió la venta, en condiciones de monopolio único, de la compañía telefónica (Telmex); se acordó la privatización de los bancos comerciales en 1990 reservándola también a los capitalistas mexicanos; y se reformó la clasificación de los petroquímicos básicos, con el fin de ampliar el campo de acción del capital privado en actividades antes reservadas al Estado.

Asimismo con el objeto de elevar los niveles de inversión, se pusieron en

práctica nuevos esquemas de financiamiento y de concesiones en los sectores estratégicos y en el desarrollo de proyectos de infraestructura: los llamados proyectos "llave en mano" en la industria eléctrica y las concesiones para la construcción y operación de autopistas. Se impulsa en la actualidad la privatización de los aeropuertos, de varios importantes puertos marítimos, de las plantas petroquímicas secundarias de Pemex y de los ferrocarriles.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales durante el sexenio salinista fue muy intenso. En el sexto y último informe presidencial del presidente Salinas se informó que el sector paraestatal se encontraba constituido por 209 entidades, quedando pendientes 50 operaciones de desincorporación de empresas poco significativas.

Durante esa administración, se concluyeron operaciones de venta por 64,815 millones de pesos (alrededor de 20 mil millones de dólares). Dichos ingresos extraordinarios representaron aproximadamente el 7.6 por ciento del PIB, el 75 por ciento del gasto total del sector paraestatal vigente y el 17 por ciento de la deuda externa total del país. Destacaron por su importancia, la venta de Teléfonos de México, de los 18 bancos comerciales, de las empresas siderúrgicas y de la Minera Cananea, entre otras.

Con la reforma del Estado salinista,

la participación directa del Estado se redujo a las siguientes actividades:

- Petróleo y gas
- Generación y distribución de energía eléctrica
- Energía nuclear
- Organismos de investigación y de fomento del sector agropecuario, la minería y otras actividades productivas
- Participación parcial en el abasto y comercio exterior de productos básicos
- Emisión de moneda, banca central y banca de desarrollo
- Sistemas de seguridad social y educación
- Combate de la pobreza extrema

Con los fondos obtenidos con la privatización se creó el llamado Fondo de Contingencia, con el fin de utilizarlo en el caso de un cambio brusco en el entorno exterior o en el nivel de las reservas monetarias. Posteriormente se decidió emplear dicho fondo para cancelar deuda pública interna. En virtud del carácter extraordinario de los recursos de la privatización (pagos de una sola vez), se consideró que tal utilización era más ventajosa que su aplicación directa como gasto público. Es probable que algunas de las acciones del Programa de Solidaridad, cuyo objetivo explícito era

el combate de la pobreza extrema, hayan sido financiados con los recursos generados por la privatización.

## 5. Conclusiones

La privatización de entidades paraestatales fue un proceso necesario e inevitable en el marco del programa de ajuste económico implantado con la profundización de la crisis en 1982. Obviar el ajuste y aplicar una política distinta, reclamaba romper con la política neoliberal y con los condicionamientos de los acreedores para superar el sobreendeudamiento externo. Ello implicaba una posición de confrontación internacional, para la cual no existían las condiciones políticas necesarias, ni internas ni externas.

La reorganización del sector paraestatal se convirtió, pues, en una tarea ineludible ante la carencia de recursos para financiar su operación y futura expansión. Por otra parte, es necesario reconocer que el universo de entidades paraestatales se conformó a lo largo de varias décadas, sin que existiera una estrategia definida y coherente. Salvo en el caso de actividades estratégicas como petróleo o electricidad, que constituyen el "núcleo duro" del sector paraestatal, y en las cuales la propiedad estatal respondió a la necesidad de ejercer soberanía sobre recursos básicos de la Nación, o de algunos proyectos aisla-

dos creados en la dirección de perfilar una política de industrialización y avanzar en la sustitución de importaciones, el sector paraestatal fue creciendo en forma anárquica adicionando empresas en mala situación financiera rescatadas del sector privado, proyectos industriales sobredimensionados sin viabilidad económica, así como organismos y fideicomisos creados al vapor sin objetivos claros. Cabe mencionar que de las 977 entidades desincorporadas hasta la fecha, sólo 228 fueron vendidas al sector privado o social, lo cual refleja que varios cientos desaparecieron del mapa sin pena ni gloria.

Resulta claro también que la ventas al sector privado provocaron una importante recomposición de los grupos de poder económico. Si bien las asignaciones se realizaron mediante licitaciones públicas y procedimientos preestablecidos, es un hecho que las ventas, sobre todo de las empresas más importantes y de los bancos, fortalecieron a ciertos grupos financieros.<sup>13</sup> Los grupos económicos emergentes fueron los segmentos del capital transnacional y nacional que reconvirtieron sus actividades enfocándolas al mercado exterior, principalmente a los EUA. Un papel destacado en esa reestructuración del capital, lo jugaron los grupos financieros que se gestaron en el *sistema financiero paralelo* durante la administración de Miguel de la Madrid, y

que usaron su accionar en la Bolsa de Valores y en otros intermediarios financieros como espacio privilegiado de *acumulación primitiva de capital*.<sup>14</sup> Estos grupos, estrechamente vinculados al núcleo del nuevo grupo gobernante, fueron los principales beneficiarios de la reforma económica y del proceso de privatización de empresas paraestatales y de manera sobresaliente, de la privatización bancaria. Diversos analistas han mencionado la participación del propio expresidente Salinas en la privatización a través de prestanombres, y la activa labor de su hermano Raúl para que la "familia" participara en la propiedad de bancos y empresas, todo ello dentro de un proyecto transexenal para mantener el control político del país.

La privatización, como parte de la reforma del Estado, tenía como principales objetivos explícitos contribuir al saneamiento de las finanzas públicas, enfocar los recursos liberados a la atención de las necesidades sociales y elevar los niveles de eficiencia, así como modernizar la planta productiva.

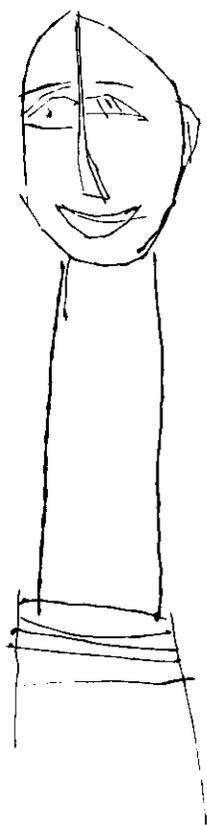
Por lo que se refiere al primer objetivo, se puede concluir que el impacto de la privatización en el saneamiento de las finanzas públicas ha sido poco significativo. Efectivamente las transferencias del Gobierno Federal al sector paraestatal, calculadas como proporción del PIB, disminuyeron de 7.98 por ciento en 1983 a 3.65 por ciento en 1991 (cuadros

2 y 3 y gráficas 3 y 4). Sin embargo, en dicho resultado influyeron no solamente las desincorporaciones, sino también la realineación de los precios y tarifas de las empresas aún en manos del Estado ajustándolos a sus referentes internacionales y la práctica congelación de los programas de inversión de estas entidades.

En cuanto a la liberación de recursos para la adecuada atención de las necesidades sociales de la población, el efecto de la privatización es poco claro. Los gastos sociales registraron, al final del sexenio pasado, una recuperación real. Por ejemplo, los gastos públicos en educación como proporción del PIB aumentaron del 3.8 por ciento al comienzo de la administración de Salinas al 5.7 por ciento en 1993. Sin embargo, hay que considerar que esa recuperación se dio después de una década de franco deterioro y que dichos incrementos, dependieron más de otras acciones fiscales y de la reorientación del gasto público que de las ventas de la privatización. Además, es necesario tomar en cuenta que el proceso de recuperación del gasto social se anuló a partir de la crisis desatada por la devaluación de diciembre de 1994 y el nuevo programa de ajuste que le siguió.

Los recursos enfocados a *Solidaridad*, aparte de tener una obvia connotación política, no atacaron las causas

de la pobreza, sino que sólo se enfocaron a atenuar la pobreza extrema, la cual, por otra parte, no depende únicamente de problemas ancestrales, sino de la aplicación de un modelo de desarrollo socialmente excluyente y concentrador del ingreso, como el actual.



El impacto de la privatización sobre la modernización del sistema producti-

vo es todavía más difícil de evaluar. Se requiere de más tiempo para observar los cambios microeconómicos y de investigaciones acuciosas sobre el comportamiento preciso de las empresas privatizadas, para determinar hasta qué punto se han cumplido los objetivos y compromisos establecidos al efectuarse las ventas, se han modernizado los procesos y sistemas y elevado los niveles de eficiencia y competitividad.

No obstante ello, no existen evidencias claras de que las empresas privatizadas hayan realizado cambios fundamentales en su operación, y algunas de ellas no han mejorado tampoco sus resultados financieros.

Los bancos comerciales obtuvieron durante el "auge" salinista utilidades muy altas, debido principalmente al mantenimiento de márgenes financieros estratosféricos fundados en tasas de interés activas prohibitivas y lesivas. Sin embargo con la liberalización financiera, la cartera de las instituciones financieras se fue deteriorando gradualmente, agravándose su situación financiera con la desaceleración económica a partir de 1992, hasta llegar a niveles de alta fragilidad con la crisis detonada por la devaluación de diciembre de 1994. El sobreendeudamiento interno y externo privados se gestó con la privatización bancaria. Al liberalizarse el sector financiero y eliminarse el encaje legal, el financiamiento al sector privado y las

personas físicas de medianos y altos ingresos creció de manera exponencial.

La supervisión estatal del sector financiero se debilitó enormemente. La nula o casi nula supervisión y regulación estatal; las políticas crediticias inadecuadas por parte de los bancos; el sobredimensionamiento de expectativas de parte de los deudores sobre la solidez de la estrategia económica y los beneficios del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, así como el desfreno de prácticas especulativas y en algunos casos fraudulentas de los principales grupos beneficiarios de la reforma económica (autopréstamos, créditos relacionados, "negocios de saliva", capitalizaciones ficticias apalancadas en créditos, lavado de dinero, etcétera), se conjugaron para generar el problema de las carteras vencidas de los bancos y la insolvencia de pagos de las empresas. Sea por una razón u otra, en todo caso la realidad es que las apuestas fueron equivocadas y que la palanca poderosa del crédito se convirtió en una traba del crecimiento económico.

El saldo privatizador en ramas como la industria siderúrgica y Telmex puede ser más favorable, dado que han operado en mejores condiciones de rentabilidad y han llevado a la práctica planes de modernización, aunque en el caso de la telefónica se vio favorecida por condiciones excepcionales de monopolio único y por generosos ajustes tarifarios.

En sectores como las líneas aéreas, ingenios azucareros y carreteras concesionadas, el balance es negativo. Los ingenios azucareros experimentan condiciones muy difíciles, por lo que no han cumplido con los planes de modernización comprometidos. A pesar de haber sido comprados a precios de regalos y en condiciones sumamente ventajosas, siguen operando con números rojos. Además, con la desaparición de Azúcar S.A., organismo encargado de la regulación del mercado azucarero, los problemas de comercialización se han agravado.

Por lo que se refiere a las líneas aéreas, Aeroméxico, que en algún momento fue considerada un ejemplo de privatización exitosa, pronto entró en el terreno de los números rojos. Ella y Mexicana de Aviación enfrentan una situación financiera muy delicada, por lo que acabaron en manos de sus acreedores bancarios al capitalizarse sus adeudos. Su anterior propietario, Gerardo de Prevoisin, ejemplo de empresario shumpeteriano durante el sexenio anterior, ahora es buscado por la justicia.

En el caso de las carreteras concesionadas, el esquema pronto entró en crisis. No obstante las altas tarifas autorizadas —que son un atentado contra la anhelada competitividad buscada con el TLC y la apertura económica— los flujos de ingresos han sido muy inferiores a los esperados, por lo que el

plazo de las concesiones tuvo que ser ampliado considerablemente. Debido a su baja rentabilidad, prácticamente no existen proyectos nuevos de construcción de caminos, bajo ese esquema.

Aparte de las consideraciones que puedan hacerse sobre los efectos de la privatización en la eficiencia y en la modernización del sistema productivo, en mi opinión el defecto principal del programa de privatización es que, al delinarse en el marco de una estrategia neoliberal, careció de una política industrial que orientara las decisiones en materia de empresa pública y de política comercial. La política de empresa pública se redujo a privatizar lo máximo posible, mientras que la política comercial se circunscribió a fomentar la apertura externa y a apoyar la producción orientada hacia el mercado exterior.

El diseño de una política industrial es una tarea indispensable, porque el tránsito hacia etapas más avanzadas de industrialización no puede depender exclusivamente de la acción de las fuerzas del mercado. Una política industrial exige establecer objetivos precisos, definir prioridades, marcar campos de acción específicos del sector público, así como establecer mecanismos y medios adecuados que desemboquen en proyectos de inversión concretos en el sector productivo y en la infraestructura física y social.

Para conseguir ventajas competitivas en sectores y actividades con potencialidad económica, se requiere de acciones programadas y concertadas entre el sector privado, el gobierno y el medio académico. El Estado juega un papel de primera importancia en la obtención de ventajas competitivas, no sólo en forma indirecta mediante la generación de economías de escala, sino también comprometiendo capital de riesgo y participación activa en proyectos viables. El desarrollo de ventajas competitivas tiene sentido, tanto para conquistar nichos de exportación como para la defensa y "reconquista" del mercado interior.

La reflexión anterior llevaría a la conclusión de que el marco de acción del Estado no debe restringirse a los sectores "estratégicos", tal como son definidos por la Constitución. Los sectores delimitados por ésta constituyen una especie de "franja mínima de acción estatal", ya que no puede contemplarse la cesión de su propiedad al capital privado, porque hacerlo significaría ceder soberanía sobre recursos de la Nación o renunciar al compromiso de asegurar mínimos de bienestar social a la población, en lo que atañe a la educación, salud y vivienda. Resulta indudable que el desarrollo futuro de estos sectores exigirá sumas enormes de recursos e implicará la movilización adecuada del excedente económico y el desarrollo del mercado de capitales.

Sin embargo, la participación estatal no puede limitarse a los actividades señaladas en la Constitución. El concepto de estratégico rebasa ese marco y su contenido debería desprenderse de una política industrial a mediano y largo plazo, que delimite el radio de acción del Estado, en función de los objetivos del desarrollo.

Una última reflexión de carácter más general. La política de privatización, como se ha afirmado, forma parte de una estrategia de conjunto de corte neoliberal orientada a transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, me parece que tarde o temprano será necesario introducir ajustes de fondo en la estrategia económica, lo que no significaría volver a esquemas del pasado, sino la búsqueda de alternativas viables, en un mundo que avanza, a pesar de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, no en la dirección de una economía abierta que funcione sobre bases multilaterales, sino hacia un mayor proteccionismo, la cerrazón de las economías nacionales y, en el mejor de los casos, la conformación de bloques regionales en aguda competencia.

Las opciones a los problemas actuales no son sencillas, pero es imprescindible ensayar políticas alternativas que se adapten a las nuevas condiciones de la economía nacional e internacional. No hay cosa más perniciosa en las eta-

pas de crisis que la inacción o la reiteración rutinaria de políticas, por más efectivas que hayan sido en el pasado.

## NOTAS

- 1 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, p.156, México, 1993.
- 2 Aspe A., Pedro. *Ibid.* p.158.
- 3 Véanse al respecto los trabajos de Alonso Aguilar Monteverde y la labor político-ideológica en torno al concepto capitalismo monopolista de estado, desarrollada por él y el grupo editor de la revista *Estrategia*.
- 4 *Revista Este País*. p.14. México, enero de 1992.
- 5 Schwartz, Gerd y Silva Lopes, Paulo. "La privatización: expectativas, ventajas y desventajas, concesiones y resultados". *Finanzas y Desarrollo*. FMI, junio de 1993, p.14.
- 6 Sobre las características del nuevo modelo de acumulación, véase Guillén Romo, Héctor. *El sexenio del crecimiento cero*. México, Era, 1990 y Valenzuela F, José. *El capitalismo mexicano de los ochenta*. México, Era, 1986.
- 7 *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, p.15.
- 8 *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*. México, SHCP, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, mayo de 1993, p.9.
- 9 "Uno de los elementos más importantes en la estrategia de ajuste y cambio estructural en México ha sido la desincorporación de empresas del sector público. Vista como una condición necesaria para la corrección permanente de las finanzas del sector público y para el desarrollo de una eficiente base pro-

ductiva, las autoridades comenzaron con la venta, liquidación, fusión o transferencia de pequeñas entidades del sector público en 1983. Este esfuerzo prosiguió con mayor intensidad durante la administración del presidente Salinas de Gortari, por medio de la realización de operaciones de privatización más grandes y considerablemente más complejas". Aspe A., Pedro. *Op.cit.* p.154.

- 10 El artículo 28 de la Constitución mexicana define como estratégicas a las actividades siguientes: correos; telégrafos; radiotelegrafía; comunicación vía satélite; emisión de moneda; petróleo y gas; petroquímica básica; materiales radiactivos y energía nuclear; electricidad; y ferrocarriles.
- 11 Aspe A., Pedro. *Op.cit.* p.182
- 12 Ruiz Dueñas, Jorge. "El redimensionamiento del sector paraestatal 1982-1988. Hacia un balance del sexenio". *Foro Internacional*, Núm 120, México, abril-junio de 1990, p. 802.
- 13 Algunos han interpretado esa recomposición atribuyéndole una intencionalidad política. Por ejemplo, el político opositor Cuauhtémoc Cárdenas señala que "las privatizaciones de los años recientes han tenido como finalidad la recomposición del poder económico, con la mira de que a través del mismo, el grupo que lo detenta siga ejerciendo el poder político por varios sexenios, más allá de 1994". "Protesta como candidato del PRD a la Presidencia". *El Perfil de la Jornada*, 18 de octubre de 1993, p.III.
- 14 Véase Vidal, Gregorio. *La economía mexicana y los grupos financieros en la perspectiva del TLC en Integración Financiera y TLC, Retos y Perspectivas*, (A. Girón, E. Correa y E. Ortiz comp.) México, Siglo XXI, 1995. pp.155-178.

## CUADRO 1

Evolución del Sector Paraestatal  
Diciembre de 1982-Mayo 1993

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

Fuente: SHCP. Unidad de Desincorporación.

## CUADRO 2

Transferencias del Gobierno Federal al Sector Paraestatal  
(Miles de Millones de Viejos Pesos)

Año	Total	A Entidades de Control Directo	A Entidades de Control Indirecto	Transferencias como proporción del PIB		
				Total	A Entidades de Control Directo	A Entidades de Control Indirecto
1980	351.4	127.3	224.1	7.86	2.85	5.01
1981	486.4	193.0	293.4	7.94	3.15	4.79
1982	782.1	321.4	460.7	7.98	3.28	4.70
1983	1,402.3	708.6	693.7	7.84	3.96	3.88
1984	2,078.4	1,052.7	1,025.7	7.05	3.57	3.48
1985	3,107.7	1,562.8	1,544.9	6.56	3.30	3.26
1986	4,737.6	2,260.0	2,477.6	5.98	2.85	3.13
1987	9,763.9	4,163.7	5,600.2	5.06	2.16	2.90
1988	15,672.4	5,792.8	9,879.6	4.03	1.49	2.54
1989	21,223.8	7,756.2	13,467.6	4.21	1.54	2.67
1990	27,389.1	9,044.8	18,344.3	4.03	1.33	2.70
1991	31,166.3	7,345.7	23,820.6	3.65	0.86	2.79

Fuente: Anexos IV Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal.

## CUADRO 3

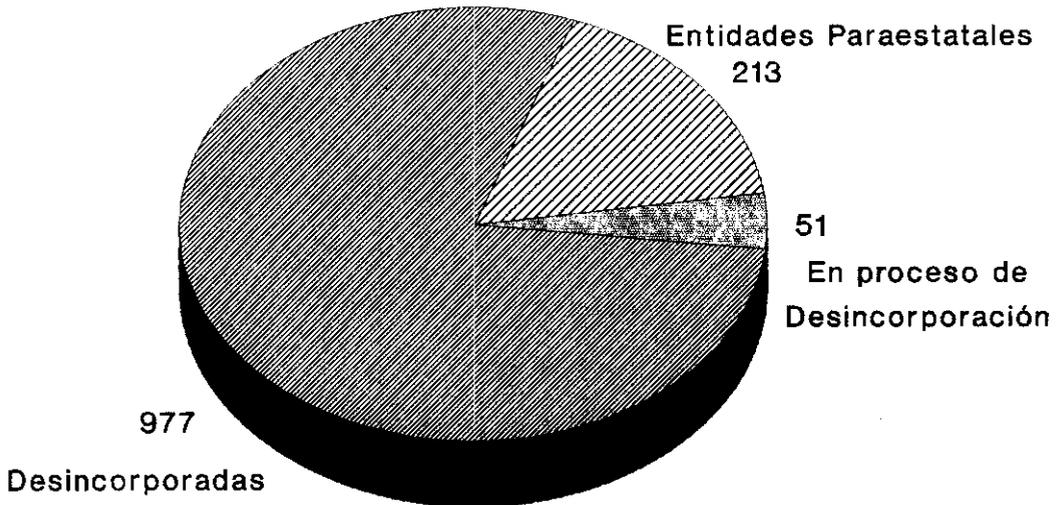
Transferencias del Gobierno Federal al Sector Paraestatal  
(Miles de Millones de Viejos Pesos)

Año	Total	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Transferencias como proporción del PIB		
				Total	Corrientes	De capital
1980	351.4	180.8	170.6	7.86	4.04	3.82
1981	486.4	241.0	245.4	7.94	3.93	4.00
1982	782.1	485.5	296.6	7.98	4.96	3.03
1983	1,402.3	911.5	490.8	7.84	5.10	2.75
1984	2,078.4	1,447.6	630.8	7.05	4.91	2.14
1985	3,107.7	2,126.3	981.4	6.56	4.49	2.07
1986	4,737.6	3,060.8	1,676.8	5.98	3.87	2.12
1987	9,763.9	5,848.6	3,915.3	5.06	3.03	2.03
1988	15,672.4	10,365.9	5,303.5	4.03	2.66	1.36
1989	21,223.8	13,416.5	7,807.3	4.21	2.66	1.55
1990	27,389.1	16,615.5	10,773.8	4.03	2.45	1.59
1991	31,166.3	20,923.1	10,243.2	3.65	2.45	1.20

Fuente: Anexos IV Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal.

GRÁFICA 1

Evolución del Sector Paraestatal  
Diciembre 1982-Mayo 1993 <sup>1</sup>

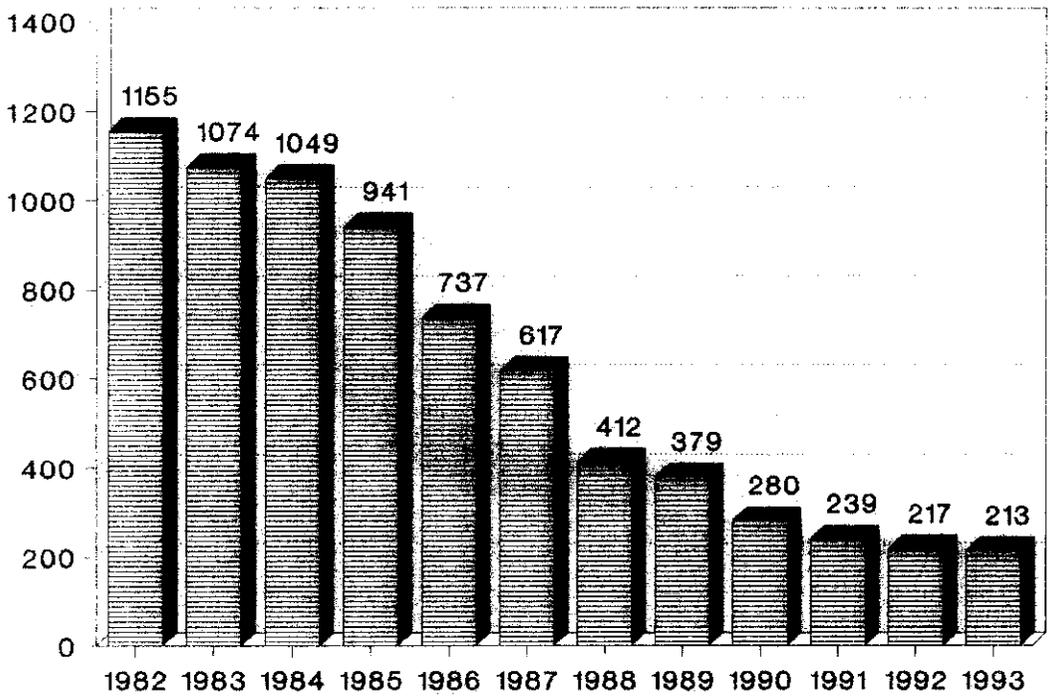


Fuente: Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

1 Incluye entidades paraestatales integradas con propósitos de bienestar social, como por ejemplo, Agroasemex y el fideicomiso de casa propia. Asimismo, se consideran las entidades creadas para desincorporar otras empresas. En este caso se encuentra Sicartsa, en cuya estrategia de venta se determinó su escisión en 6 empresas adicionales

## GRÁFICA 2

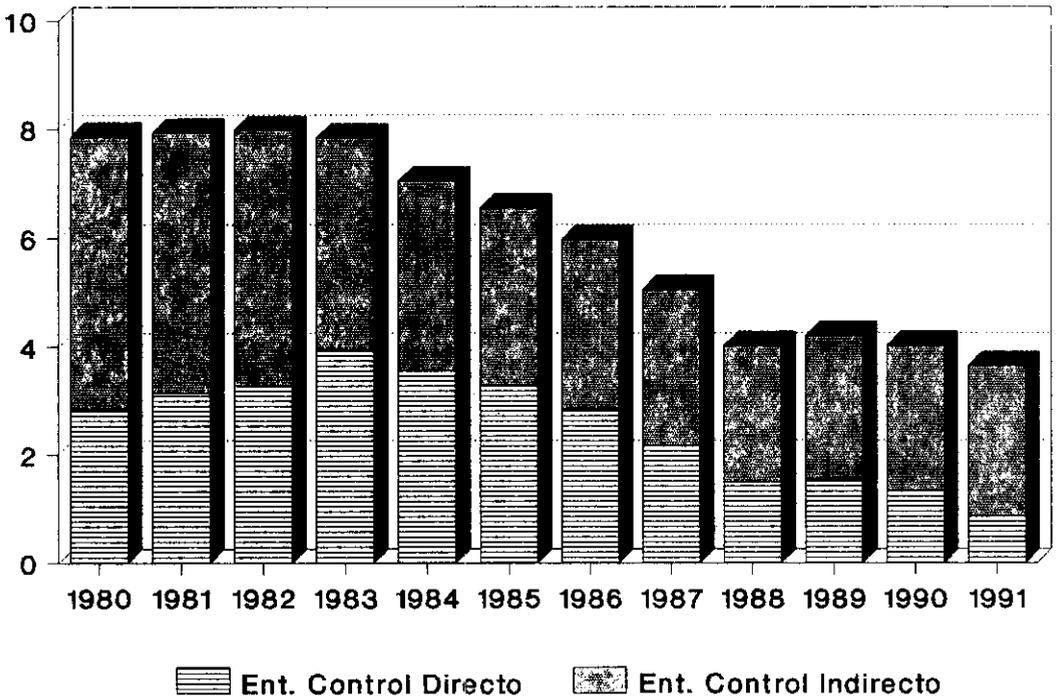
Evolución Anual del Sector Paraestatal  
Diciembre 1982-Mayo 1993 <sup>1</sup>



Fuente: SHCP, Unidad de Desincorporación.

GRÁFICA 3

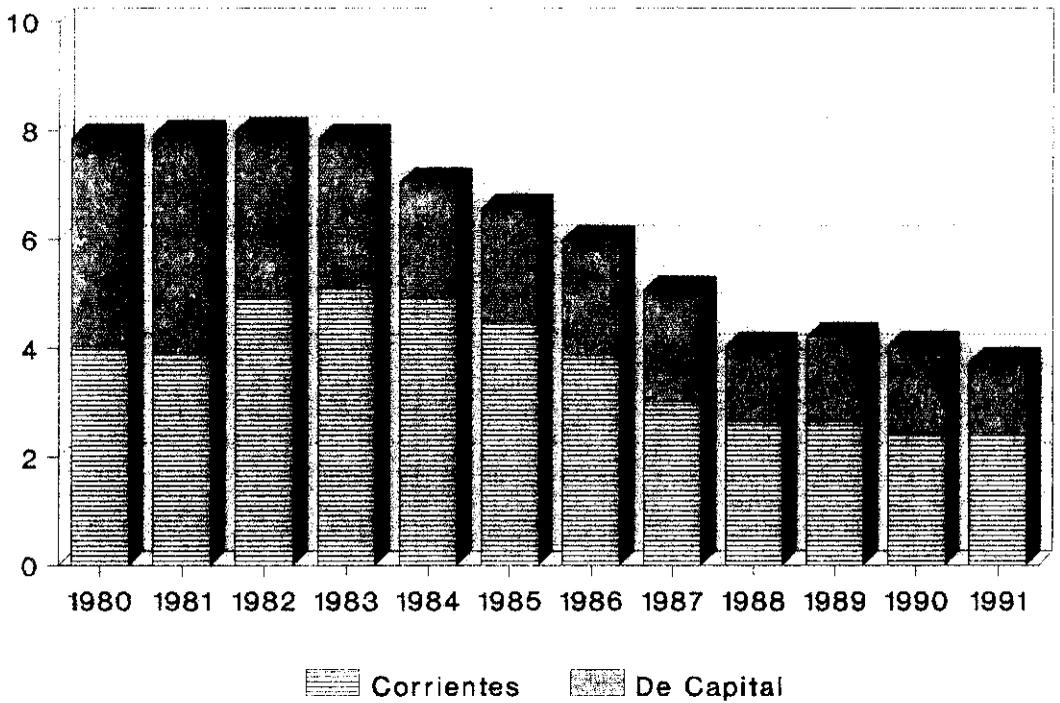
Transferencias del Gobierno Federal al Sector Paraestatal: 1980-1991  
(Miles de Millones de Viejos Pesos)



Fuente: Anexos IV Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal.

## GRÁFICA 4

Transferencias del Gobierno Federal al  
Sector Paraestatal: 1980-1991  
(Miles de Millones de Viejos Pesos)



Fuente: Anexos IV Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal.