



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ARAGÓN**



***LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA EN
MÉXICO, VENTAJAS Y DESVENTAJAS Y POSIBLES
ALTERNATIVAS. 1986-1997***

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:
MA. DE LOURDES RAMÍREZ CRUZ**

ASESOR DE TESIS : LIC. JAVIER HUERTA RAMÍREZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. MÉX., 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

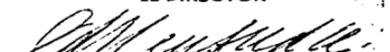
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN
DIRECCION

MARIA DE LOURDES RAMIREZ CRUZ
P R E S E N T E .

En contestación a su solicitud de fecha 17 de febrero del año en curso, relativa a la autorización que se le debe conceder para que el señor profesor, Lic. JAVIER HUERTA RAMIREZ pueda dirigirle el trabajo de Tesis denominado, "LA PRIVATIZACION DE LA PETROQUIMICA EN MEXICO; VENTAJAS, DESVENTAJAS Y POSIBLES ALTERNATIVAS (1986-1997)", con fundamento en el punto 6 y siguientes, del Reglamento para Exámenes Profesionales en esta Escuela, y toda vez que la documentación presentada por usted reúne los requisitos que establece el precitado Reglamento; me permito comunicarle que ha sido aprobada su solicitud.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
San Juan de Aragón, México., a 21 de febrero de 1997
EL DIRECTOR


M en I CLAUDIO C. MERRIFIELD CASTRO

c c p Jefe de la Unidad Académica.
c c p Jefatura de Carrera de Economía.
c c p Asesor de Tesis.

CCMC/AIR/vr



Dedicatorias

Madre:

*En especial a ti, ya que sin tus esfuerzos ,
dedicación, sacrificios, apoyo y confianza
no hubiera sido posible lograr mi
desarrollo profesional, mil gracias.*

+Padre:

*A quien a lo largo de la vida me inculcó
deseos de superación.*

Hermanos:

*Gracias, Eleazar, Irma y Ricardo por sus
atinados y certeros consejos, además de
su apoyo incondicional.*

Delfino:

*Para la persona que sin su apoyo hubiera
sido imposible seguir adelante, gracias tío.*

Agradecimientos

Universidad Nacional Autónoma de México

Lic. Javier Huerta Ramírez
Lic. Fernando Maciel Vazquez
Lic. Benjamin Ron Delgado
Lic. José Luis Ayala Trejo
Lic. Mayra Ordóñez Saleme

Instituto Mexicano del Petróleo

Lic. Julio César Aguilar Méndez
Ing. Pedro Rivera Martínez

En general

A las personas que de alguna manera contribuyeron a la
realización del presente trabajo

ÍNDICE	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	1
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1 LA CORRIENTE KEYNESIANA.....	1
1.2 LA CORRIENTE NEOLIBERAL.....	7
CAPÍTULO II	18
2. MARCO CONCEPTUAL BÁSICO	18
2.1 LA EMPRESA PÚBLICA: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.....	18
2.2 EL MARCO JURÍDICO DE LAS PARAESTATALES.....	20
2.3 LA EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.....	25
2.4 LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PÚBLICA.....	27
2.5 PROBLEMÁTICA DE LAS PARAESTATALES.....	29
2.6 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS Y SU PAPEL EN LA ECONOMÍA MEXICANA.....	33
CAPÍTULO III	38
3. DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES	38
3.1 LA REFORMA DEL ESTADO.....	38
3.2 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.....	42
3.3 REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL.....	44
3.3.1 CAUSAS DE LA ENAJENACIÓN DE EMPRESAS.....	45
3.3.2 PROCESO DE DESINCORPORACIÓN (1983-1994).....	47
3.4 EMPRESAS ESTRATÉGICAS PARA LA NACIÓN.....	54
CAPÍTULO IV	56
4. LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA	56
4.1 ESBOZO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DE LA PETROQUÍMICA MEXICANA.....	56
4.2 LAS RECLASIFICACIONES DE LOS PRODUCTOS PETROQUÍMICOS.....	72
4.3 SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA.....	77
4.4 ALTERNATIVAS: PRIVATIZAR O NO LA PETROQUÍMICA.....	91
4.4.1 NO PRIVATIZAR.....	91
4.4.2 PRIVATIZAR.....	91
4.5 PRIVATIZACIÓN TOTAL O PARCIAL: VÍA BURSATILIZACIÓN O ENAJENACIÓN.....	92
4.5.1 VÍA BURSATILIZACIÓN.....	92
4.5.2 ENAJENACIÓN.....	92
4.5.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES.....	93
4.6 NO A LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA.....	94
4.6.1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES.....	94
CONCLUSIONES	97
PROPUESTA	100
ANEXO 1	108

ANEXO 2	113
ANEXO 3	122
BIBLIOGRAFÍA	131
ÍNDICE DE GRÁFICAS Y CUADROS	134

INTRODUCCIÓN

La expansión del comercio internacional y la internacionalización del capital, hizo que la economía mexicana adoptara el modelo neoliberal que obedece al proceso de globalización que se da a escala mundial. Es por ello que a partir de 1983 la economía mexicana dió inicio a una serie de reformas económicas con el objetivo de frenar la inflación, recuperar el crecimiento y con ello mejorar el nivel de vida de la población. Uno de los elementos más importantes en la estrategia de ajuste y cambio estructural en México, fue hacer un programa de modernización que comprende la desincorporación de las empresas paraestatales, como necesidad de corregir las finanzas del sector público y el desarrollo eficiente de una base productiva.

Dicho programa, unido a las reformas fiscal, financiera, renegociación de la deuda, apertura comercial y desregulación, entre otras, conforman lo que se le llama La Reforma del Estado. Cabe mencionar su importancia, ya que el hecho de enajenar las empresas públicas no quiere decir que el Estado se desligue de toda actividad económica, sino ahora toma otro perfil, que sería el de promover, regular, guiar y estimular a la iniciativa privada a participar más en aquellas áreas económicas estratégicas y prioritarias para tener mejores niveles de competitividad a nivel internacional y además promover el empleo y mejorar el bienestar social, coadyuvando con ello al desarrollo económico de México.

En los últimos años, tomando en consideración las iniciativas planteadas por los diferentes sectores, se ha permitido conjugar y concertar las acciones de la administración pública y de la iniciativa privada dentro de planes y programas orientados a lograr los grandes objetivos nacionales. Dentro de este esquema, la industria petroquímica, que se caracteriza por un uso intensivo de capital, deriva en un manejo de tecnologías de punta. Sin embargo, su modernización y expansión se enfrentan a limitaciones, tales como las vinculadas con la

insuficiente disponibilidad de recursos financieros. No obstante lo anterior, la petroquímica mexicana es una rama industrial dinámica y estratégica para el desarrollo de las cadenas productivas, ya que provee a más de 40 subsectores industriales y demanda bienes y servicios de 30, quedando manifiesta su importancia dentro de la actividad económica nacional. Además, puede contribuir a la recuperación y desarrollo económico.

El contexto anterior nos lleva a determinar que los productos petroquímicos son de gran importancia económica. Por esta razón es necesario adecuarse a los cambios tecnológicos y estructurales que se están presentando en el ámbito internacional y a la vez instrumentar un conjunto de medidas para fomentar su actualización tecnológica, así como también estructurando sus cadenas productivas para hacer frente a las condiciones que imperan en el mercado internacional, ante la globalización. Lo anterior, considerando la existencia de una industria competitiva y rentable que abastezca la creciente demanda interna y refuerce la presencia de los productos petroquímicos a nivel internacional.

El desarrollo de la industria petroquímica nacional representa un claro ejemplo de lo que es lograr conjuntando los esfuerzos de la iniciativa privada y de la paraestatal. Ahora si partimos del hecho que el desarrollo de un país depende de la eficientación productiva de la planta industrial, lo cual requiere tanto de inversión privada nacional como extranjera para complementar la requerida por el sector petroquímico para su modernización. En este sentido, la investigación del presente tema se justifica al pretender realizar un estudio sobre la evolución y situación actual de la petroquímica, así como analizar y determinar las ventajas y desventajas que provocarían en la economía mexicana.

Asimismo, considerando que la premisa central para el desarrollo económico, desde el enfoque neoliberal (apertura comercial), es impulsar la inversión privada nacional y extranjera, la problemática de la industria petroquímica deriva de que

no puede generar internamente recursos adicionales suficientes para financiar su modernización y expansión. Por ello, se pretende plantear en la presente investigación los efectos económicos, políticos y sociales que arrojaría la privatización de la industria petroquímica para el desarrollo del país.

Por estas razones, los objetivos de esta investigación son conocer y analizar las bases de formación de la empresa paraestatal y su problemática; señalar el proceso de desincorporación y privatización de las empresas públicas como fenómeno para evaluar sus contribuciones o peligros potenciales para la política pública. Asimismo, sus efectos sobre el desarrollo económico del país; determinar las mejores alternativas de crecimiento y desarrollo en el futuro de la administración de la industria petroquímica, ya sea privatizándola totalmente o no, de tal manera que coadyuve a la recuperación y crecimiento de la economía. Asimismo, comprobar la importancia de la inversión tanto nacional como extranjera para el desarrollo y modernización de la planta petroquímica.

El planteamiento hipotético, es comprobar o no que los ingresos del sector petrolero no están siendo canalizados a la inversión directa de sus plantas productivas para incrementar su capacidad instalada y productividad, sino que sólo han contribuido a pagar la deuda externa, principalmente. De igual manera, comprobar o no que para el desarrollo de una rama tan importante como la petroquímica, es necesario contar con una correcta administración que cuente con los recursos necesarios de todo tipo para el alcance de los objetivos que contribuyan a su desarrollo y con el de la economía nacional.

Para tal fin, en el *primer capítulo*, con la finalidad de darle validez científica a la presente investigación, se tomarán como base las principales corrientes del pensamiento económico, referidas al marco teórico sobre los aspectos de intervención del Estado en las empresas públicas y a la no intervención de éste en

la economía, señalando posteriormente los efectos macroeconómicos provocados en la economía mexicana.

En el **segundo capítulo**, se proporciona una visión teórica de lo que es la empresa pública, su importancia y el papel que desempeña en el sistema económico, así como también se analizará su eficacia, la eficiencia y su problemática.

El **tercer capítulo** comprende el análisis de las causas que llevaron a la administración a la desincorporación de las paraestatales, así como también los efectos económicos, políticos y sociales que ello ocasionó en favor o en contra de la economía mexicana.

En el **capítulo cuarto** es donde recae fundamentalmente el peso de la investigación. Es decir, se abordará la problemática en torno a la decisión de la conveniencia de privatizar parcial, totalmente o no la industria petroquímica, analizándose a la vez las ventajas y desventajas tanto económicas, políticas y sociales que repercutirían tanto en el desarrollo de la industria petroquímica, como también en la economía mexicana.

Finalmente se expondrá las correspondientes conclusiones acerca del objeto de estudio y las alternativas que se consideren necesarias para la posible solución de la problemática.

Es importante mencionar que la realización del presente trabajo fue posible gracias a la información facilitada por el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) a través del Programa de Becarios de Estancia Profesional para la elaboración de la Tesis, Institucionalizado por la Subdirección de Capacitación y Servicios Técnicos, Representación Zona Centro, en la cual realicé actividades específicas en el Área de Investigaciones Económicas e Industriales.

CAPÍTULO I

1. MARCO TEÓRICO

La presente investigación se sustenta en dos corrientes del pensamiento económico: la teoría keynesiana y el modelo neoliberal, con el objetivo de tener un marco teórico que permita abordar y comprender con una visión más amplia la compleja problemática económica, así como también para tener elementos con la finalidad de analizar los efectos de la intervención o no del Estado en la economía en general.

1.1 LA CORRIENTE KEYNESIANA

Durante casi 30 años, la macroeconomía se ha estancado en una controversia entre la teoría keynesiana y la teoría monetarista, donde la polémica aún no concluye, debido a que la solución de numerosos problemas de enorme trascendencia pública depende de una comprensión adecuada.

Los planteamientos existentes hasta 1936 respecto a la economía, se manifiestan principalmente en dos de las corrientes del pensamiento económico: por un lado los neoclásicos defensores del liberalismo opinaban que los mercados a largo plazo alcanzaban su equilibrio y la intervención del Estado sólo servía para malgastar los insuficientes recursos generados por el sector privado. Por el contrario, la posición de los marxistas era que el capitalismo no podía seguir evolucionando, planteando para ello la participación del Estado en la economía, siendo además propietario de los medios de producción.

Ante estas dos vertientes nace la posición intermedia de J. M. Keynes, aceptando algunos postulados de los neoclásicos y considerando la importancia del mercado

dentro de la economía. Asimismo, la intervención gubernamental para el logro de los objetivos de política económica, los cuales coadyuvan a la estabilidad, crecimiento y desarrollo de un país.

Es sabido, que a Keynes le tocó vivir la gran depresión del año de 1929 y sus consecuencias, donde los ajustes monetarios-financieros y la desocupación, fueron dos problemas económicos de la época, y tanto el sistema nacional como internacional sufrieron profundos trastornos. Fue un periodo de guerras, crisis, desajustes, desorganización del comercio mundial, transformaciones institucionales y tecnológicas del sistema productivo, entre otras.

Fue así como la teoría keynesiana surgió tras la búsqueda de los factores que determinan el nivel de ocupación. Los supuestos en que descansa expresa principalmente que la inflación y la desocupación dependen del volumen de la demanda efectiva; ya que si ésta es deficiente se traducirá en desocupación y si es excesiva en inflación.

En cuanto al interés, señala que es el premio pagado por no atesorar dinero, la recompensa por sacrificar su consumo. Por lo tanto, la tasa de interés es un fenómeno monetario, un pago por el uso del dinero, éste deja de tener un papel neutral en la economía (clásicos) y empieza a ser un factor relevante. También plantea que dicha tasa está en razón directa de la preferencia por la liquidez. Así mientras más fuerte sea el costo del dinero tiende a elevarse. Asimismo, el volumen de inversión depende también de dicha preferencia es decir, al aumentar la demanda de dinero sin haber un incremento de la oferta, se provoca una disminución de la demanda efectiva y un aumento de la desocupación.

Keynes maneja los mecanismos monetarios para crear dinero y evitar el paro, a través de una baja en la tasa de interés, para abaratar el crédito, de tal forma que las inversiones podrán realizarse. Además el Estado puede realizarlas para

obtener el empleo total, a través de obras públicas (infraestructura). Cabe recalcar que éstas tendrán que ser financiadas con otras fuentes, tales como el endeudamiento y la emisión de la moneda.¹

Bajo el contexto anterior, para Keynes, la inversión se convirtió en una de las principales variables de la economía. Primeramente la considera independiente, ya que no es proporcional a la función - consumo, posteriormente la señala como la variable más destacada por su influencia sobre la ocupación y la actividad económica. Sin embargo, la decisión de invertir depende de las previsiones de las ganancias² que tengan los empresarios, las cuales están influidas por el mercado de valores y la confianza en los negocios. Éstas se relacionan con el nivel de rendimientos previsible de los bienes de capital y el interés que debe pagarse para inducir a los tenedores de riqueza a ceder el control de su dinero. Por ello es que la causa de la inestabilidad del sistema económico es la conducta psicológica irracional del inversionista.

En esta corriente, se considera que la producción genera empleo y para cada uno de sus niveles existe una demanda efectiva. El producto y el ingreso los determina el empleo, y para que dicha demanda no sea insuficiente, se requiere de la inversión, para complementar la diferencia entre el gasto y el consumo. Para los clásicos y neoclásicos, el pleno empleo se da automáticamente dada la proporción del ahorro y la inversión son iguales; mientras Keynes plantea su multiplicador, donde explica la relación entre variaciones en el ingreso y la inversión, o los cambios entre el consumo y el ingreso.

¹ Ramírez Brun J.R. *Estado y Acumulación de Capital, en México 1929-1982*. México, 1982. UNAM. p.143.

² En tanto que la eficiencia marginal del capital exceda al tipo de interés, continuará la inversión, y cuando no haya más inversiones para las cuales exceda la eficiencia marginal al tipo de interés, la inversión se detendrá. Dudley Dillar, *La Teoría Económica de John Maynard Keynes*. Edic. Española. Biblioteca Aguilar De Iniciación a la Economía. p.143.

Las principales tesis keynesianas exponen que los precios de mercado no ajustan automáticamente los desequilibrios originados de los procesos económicos. Por otro lado, señalan que la formación del ahorro no garantiza necesariamente su inversión. Además, también considera que el dinero desempeña un papel fundamental en la economía y no sólo es un medio para facilitar los cambios.

Keynes no creía en el mundo económico clásico del equilibrio natural, ni el sistema de libre mercado para el ajuste automático y equitativo. Aparte consideraba a la economía capitalista generadora de dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso.

Principales objetivos:³

- Alcanzar el nivel de pleno empleo.
- Superávit en la balanza de pagos.
- Tasa de crecimiento de cuando menos el 4%.
- Nivel adecuado de ingresos.

Estos son los objetivos básicos de una economía para asegurar la utilización completa de recursos, en particular el pleno empleo de la fuerza de trabajo, principalmente a través de la participación del gobierno en el campo fiscal. Esta política se define como el manejo, por parte del Estado, del gasto público, los impuestos, los préstamos al gobierno, para modificar el ingreso de la comunidad, así como también sus componentes; el consumo y la inversión.

Por otro lado, Keynes es considerado como un defensor de la planificación social, sin la cual las crisis del capitalismo son inevitables. Por ello es que la participación

³ Nicholas Kaldor. *Conflictos en los Objetivos Económicos Nacionales*. En *Lecturas de Política Económica*. Edic. Española 1952. FCE. p.132.

más amplia y profunda del Estado en la economía puede evitar los ciclos depresivos a través de la socialización de la inversión.

En general, la corriente keynesiana es partidaria de una *política económica* de inversión y gasto público, porque mejora el empleo y la distribución del ingreso nacional, de igual manera incrementa el consumo de los trabajadores y reduce desigualdades sociales.

Considera necesaria e imprescindible la intervención del Estado para evitar y controlar las crisis económicas, además de intervenir a través de políticas dirigidas a evitar el desempleo, el subconsumo y la baja inversión, de igual manera servir como un agente capaz de gestionar y desarrollar iniciativas tales como: expandir o contraer la demanda del país, generador de empleos, fomentar el desarrollo y crecimiento económico, así como también invertir en actividades que no son atractivas para la empresa privada, pero necesarias para ésta y para el resto de la economía.

El Estado puede actuar sobre el consumo a través de la reducción de impuestos a las herencias y aún al capital, no tanto para mejorar la distribución del ingreso, sino para asegurar el equilibrio económico, desarrollando y reactivando así a la economía, a través del aumento del gasto público. En este aspecto es que esta corriente rompe con la política del gasto balanceado, teniendo en cuenta que si fuera necesario, se podría imprimir dinero nuevo para elevar el proceso de aumento de gasto y así obtener los objetivos trazados (disminuir el desempleo involuntario y sacar a la economía del ciclo depresivo).

Asimismo, es necesaria la participación estatal invirtiendo vía la acción monetaria para estimular la demanda efectiva o retardarla. Además la propensión a consumir de los obreros es mayor a la de los empresarios, y dado que los salarios crecen

menos, las ganancias fluctúan, lo cual conduce a menos inversión, por efecto del bajo consumo respecto al crecimiento del ingreso.

“La eficiencia marginal del capital determina, juntamente con el tipo de interés, la cuantía de la nueva inversión, la cual, determina a su vez, el volumen del empleo, estando dada la propensión al consumo”⁴. Tal aseveración indica que la regulación de la inversión en bienes de capital no puede dejarse con seguridad en manos privadas, por lo siguiente: el Estado es el que debe organizar la posición de la inversión ya que éste planeará a largo plazo (aquí se encuentran objeciones a las fluctuaciones de la bolsa de valores) adecuadamente la capacidad de producción futura de la sociedad. La decisión de regular la inversión es tomada por evitar las fluctuaciones cíclicas de la inversión privada.

Ventajas Keynesianas:

- ◆ Estimular el consumo.
- ◆ Lograr un aumento del ingreso y la ocupación.
- ◆ Aumentar el nivel de empleo y de inversión.
- ◆ Tasas de crecimiento altas.
- ◆ Crecimiento en las exportaciones.
- ◆ Se impulsa el crecimiento del mercado interno.

Desventajas Keynesianas:

- ◆ Al aumentar la producción y el empleo por medio de la demanda interna, implica un aumento de las importaciones con respecto a las exportaciones, produciendo una baja de la moneda en los mercados de cambios.
- ◆ La política fiscal keynesiana conlleva a un déficit presupuestario.

⁴ Dudley Dillard. Opt. Cit. p.137.

- ◆ El déficit del presupuesto hace crecer la deuda externa.
- ◆ La expansión del gasto gubernamental influye directamente en los niveles de inflación.
- ◆ Su política proteccionista provoca un retroceso económico a nivel internacional.

Efectos macroeconómicos en la economía mexicana

En México, esta política económica se implantó hasta 1982, dejando los siguientes efectos macroeconómicos:

- ◆ Incrementos en las importaciones.
- ◆ Altos niveles de inflación.
- ◆ Rezagos en la actividad productiva.
- ◆ Déficit presupuestario.
- ◆ Incremento excesivo de la deuda externa, principalmente.

1.2 LA CORRIENTE NEOLIBERAL

El contexto anterior llevó a la economía mexicana a adecuarse a los cambios tecnológicos y estructurales presentados en el contexto internacional, a la vez instrumentar un conjunto de medidas para fomentar la actualización de la industria mexicana, ante la globalización imperante. Asimismo, hacer del aparato productivo una actividad industrial, competitiva, eficiente y rentable, que además de abastecer la demanda interna, refuerce la presencia de los bienes y servicios a nivel internacional.

Bajo este criterio se implementó en México el monetarismo neoliberal donde su mejor representante es el economista Milton Friedman, el cual tiene su raíz remota en algunas ideas de la escuela clásica del pensamiento económico y en las ideas liberales del siglo XIX, además encuentra su apoyo técnico en la escuela neoclásica. Este autor retoma el principio de *laissez-faire* y *laissez-passer*,

además revitaliza el equilibrio walrasiano y reivindica la ecuación cuantitativa de Fisher:

Teoría cuantitativa del dinero

La teoría cuantitativa del dinero representa la esencia del enfoque monetarista, donde el nivel de precios depende de la cantidad de dinero que circula en una economía, de la siguiente función:

$$V=PQ/M$$

De donde se determina la siguiente ecuación:

$$MV = PQ = Y$$

Oferta = Demanda

Donde:

M = cantidad de dinero

V = velocidad del dinero

P = nivel de precios

Q = producto/PIB

Siendo las premisas las siguientes:

La V y Q deben de ser constantes, (truco de los monetaristas). La única relación existente es $M=PQ$, donde la cantidad del producto, es decir el crecimiento económico, está en función de M. Si el producto (Q) es constante, toda vez que se presente un crecimiento, se dará un incremento en el nivel de precios (P), por lo tanto Friedman señala que en todo lugar y en todo momento la inflación es un fenómeno monetario.

Por otro lado, hace más sofisticada su propuesta al sugerir una función estable de la demanda de dinero, la cual va ha depender de varios factores como: el nivel de

precios, la tasa de rendimientos de bonos y acciones, tasa esperada de inflación, riqueza y gusto de los consumidores, estos mismos hacen que V sea constante, al igual cuando la oferta monetaria (OM) esta en función de variables fuera de la esfera monetaria, es decir cuando el gobierno ofrece más o menos dinero porque quiere más o menos crecimiento, y por lo tanto más o menos inflación.

La teoría cuantitativa moderna introduce la teoría de la tasa natural de desempleo, donde explica que Q es una constante. Al respecto Friedman dice "la tasa natural de desempleo es el pivote alrededor del cual gira la tasa real de desempleo, y está asociada al equilibrio en el mercado de trabajo, y por lo tanto a la esfera de la tasa de salario real. En esencia, afirma, la tasa natural no depende de la tasa de inflación, sin embargo, cuando la cantidad de desempleo es la correcta, la inflación permanecerá estable"⁵. Tal aseveración se interpretaría de la siguiente manera: es la relación inversa entre el desempleo y la tasa de cambio de los salarios. Asimismo, Q también es constante por que para los monetaristas la economía está en pleno empleo, para lo cual se utilizan todos los factores de la producción, lo cual significa flexibilidad en precios/salarios.

Así la variable más importante es M , mientras V y Q sean constantes, los precios se acoplan al producto. Por lo tanto la demanda de dinero es inelástica en relación a las variables o factores que la determinan.

La idea básica de los monetaristas es conformarse con un cierto nivel de desempleo y sólo se preocupan por evitar la inflación, y para esto, el único remedio es controlar la oferta monetaria para no generar mayores niveles inflacionarios.

El monetarismo moderno tiene dos escuelas principales: la primera sobre una economía cerrada donde su mejor representante es Milton Friedman y la segunda

⁵ Villareal René. *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*. México, 1985. OCEANO. p. 92.

sobre una economía abierta cuyo mejor representante es Robert Lucas por haber desarrollado el esquema de las expectativas racionales, que reemplazó al de las expectativas adaptativas⁶. El supuesto de este esquema está determinado por el papel de un mercado con ajuste instantáneo, automático y continuo, tanto en el corto como en el largo plazo, la curva de Phillips es vertical. Al respecto Friedman dice "en términos prácticos, que el gobierno a través de una política económica expansionista no puede afectar el nivel de desempleo ni estimular el crecimiento económico ni siquiera en el corto plazo, y sólo provocará una mayor inflación"⁷, o también "El análisis de Phillips señala que existe una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de cambio de los salarios monetarios (inflación). En otras palabras, la curva de Phillips indica que el desempleo sólo se puede reducir -o equivalentemente la producción sólo se puede aumentar a costa de una inflación mayor-, dado que en el corto plazo se supone que permanece fijo el nivel de tecnología y capital"⁸.

Robert Lucas, critica al supuesto de que V es constante, él plantea que ya no puede ser constante, por que si empiezan haber cambios en las políticas, los individuos van a demandar más o menos dinero de acuerdo a la política que se maneje.

Los monetaristas critican la participación del Estado en la economía porque si éste opta por modificar el gasto, no soluciona el desempleo ni baja la inflación. Otras de las cosas es que la economía puede crecer por avances tecnológicos pero la tasa natural de desempleo sigue constante. Los cambios en la oferta monetaria, influyen en la inflación, en el ingreso disponible y afectan al producto, además, no están a favor de las regulaciones.

⁶ Se dice que las expectativas son adaptativas cuando para formular las expectativas futuras el individuo toma en cuenta su experiencia pasada y la divergencia encontrada entre los valores esperados y los observados de la variable en cuestión.

⁷ Villareal, René. Opt. Cit. p. 95.

⁸ Villareal, René. Opt. Cit. p. 210.

Basándose en las ideas de Milton Friedman, puede considerarse al neoliberalismo, como un hijo legítimo del neoconservadurismo y de la nueva derecha, que dominaron en la década de los 70' y 80' sobre todo en Inglaterra y E.U. En América Latina, el neoliberalismo surge en Chile y Uruguay en 1973 y en Argentina (1976), identificándose con las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las ideas medulares de la corriente neoliberal se estructuraron con base en enfrentar las crisis de las décadas de los 70' y 80', tomando en cuenta la insuficiencia y el agotamiento del modelo keynesiano, en un buen número de países.

Consideran a la estabilidad como un factor fundamental, porque es una condición para crear confianza en la moneda nacional y por lo tanto incentivar el ahorro interno. Así, mediante una política de comercio exterior y el enfoque monetario de la balanza de pagos⁹; generarían estímulos necesarios para atraer el capital extranjero que complementa el capital nacional para que se incremente la inversión frente a los requerimientos del desarrollo tanto nacional como internacional.

El neoliberalismo al principio estableció una serie de recetas de política económica, destinadas a aplicarse a los países subdesarrollados, que presentaban características como endeudamiento externo con países industrializados como por ejemplo E.U.A, así como también carencia de divisas para su desarrollo.

⁹En un enfoque monetarista, refinándose a una economía abierta, donde se establecen una serie de medidas monetaristas, impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales son aplicadas principalmente en países con problemas de déficit externo.

Según los neoliberales la **inflación** es el mal fundamental del capitalismo, cuyo tratamiento es lograr los equilibrios básicos entre la oferta y demanda, donde la expansión estatal y la indisciplina laboral las han deteriorado.

La premisa central de dicha corriente plantea que la estabilidad de precios y el equilibrio externo son requisitos para el desarrollo. Otro de los aspectos fundamentales es el control de la política monetaria para estabilizar los precios y controlar el exceso de la demanda, la cual tiene repercusiones como: déficit presupuestal, inflación, distorsiones en el ahorro e inversión. La política monetaria según los neoliberales, debe de ir acompañada de una política coherente con ella de comercio exterior y manejo cambiario, lo cual ayudará a crear condiciones para resolver los problemas del crecimiento mediante la expansión correspondiente del ahorro privado.

Las principales características del neoliberalismo son: **a) Anti-inflacionario**, los monetaristas consideran a la inflación como el principal obstáculo para lograr un crecimiento económico sostenido y eficiente., Además, a este fenómeno se le considera puramente monetario, de ahí su énfasis en apoyarse de la política monetaria más que en la fiscal, para su control. **b) Nula intervención estatal**, consideran que los factores de producción y los mercados pueden y deben regularse por si solos y el Estado sólo debe preocuparse por el bien común, y en medida que disminuya su participación en la economía, ésta funcionará mejor.

c) Control en las políticas fiscal y monetaria, haciendo hincapié en esta última, se le considera de mayor importancia ya que es pieza clave para controlar los niveles de inflación, lo cual consideran como el principal obstáculo para el crecimiento económico.

Principales objetivos:

- ◆ Equilibrio externo.

- ◆ Estabilidad de precios.
- ◆ Liberalismo externo y doméstico.
- ◆ Redistribución del ingreso.
- ◆ Mayor ahorro.
- ◆ Estabilidad macroeconómica, para atraer inversión extranjera.
- ◆ Crecimiento económico.
- ◆ Administración de la deuda pública.

Los remedios principales del monetarismo, que son aplicados al proceso inflacionario son: el control de la oferta monetaria y el crédito bancario al sector privado.

En la *política económica* neoliberal, el FMI a jugado un papel relevante, como intermediario para sus posibles soluciones a la crisis de la deuda de los países pobres. Las principales en que se basa dicha corriente son: la política monetaria (control de la oferta monetaria y el crédito bancario al sector privado, para controlar la inflación), política fiscal (mayor ingreso y menor gasto; reducción del déficit gubernamental), política de ingresos (control de los salarios), devaluación, tipo de cambio (en base a la oferta y demanda), liberación de los precios domésticos y externos, eliminación de subsidios y topes fiscales y salariales.

Asimismo, son partidarios de la no intervención del Estado, ni la expansión del crédito, ya que ambos no aumentan ni la producción ni el empleo en la economía, por el contrario, el exceso en la cantidad de dinero es producto de la intervención del gobierno, y se refleja en el principal problema para los monetaristas: la inflación. "Desafortunadamente, dicen los monetaristas, el Estado debe intervenir en la economía, para aumentar la oferta monetaria. Sin embargo, como la autoridad monetaria no puede conocer todos los efectos de las variaciones en la oferta monetaria sobre el resto de las variables macroeconómicas, ni los retrasos con que operan dichos efectos, Friedman concluye que el Banco Central debe

actuar con base en reglas automáticas y no discrecionales; por ejemplo, debe aumentar la oferta monetaria a una tasa constante e igual a la del PNB real potencial, más una tasa de inflación que se establezca como meta; ello permitiría un crecimiento sostenido del producto real con estabilidad de precios; el resto del ajuste lo realizaría el sistema de libre mercado. En otras palabras, el principal problema económico, la inflación, se resuelve con una regla automática y no discrecional, donde la oferta monetaria debe crecer a una tasa constante e igual al crecimiento del producto, más el crecimiento "deseable" de los precios ($m=q+p$)¹⁰. Es decir, el Estado debe de expandir la oferta monetaria de acuerdo al nivel de producción, para no crear niveles inflacionarios. A parte de que no permiten que la libre actuación de las fuerzas del mercado logren establecer de manera permanente el equilibrio económico. Además plantean que un Estado proteccionista de la economía provoca un retraso económico para el país, por las siguientes razones; obstaculizan la leal competencia hacia el interior y con respecto al exterior desestimulan la producción, al menos en ciertos sectores, por haber fijado algún tipo de control a los precios, por igual propician la inflación por aumentar el circulante y no fijar topes a los salarios; asimismo, el atraso tecnológico, la falta de competitividad y la alza de precios por no abrir las puertas a la inversión y a las importaciones foráneas, déficit fiscal y elevación de impuestos por no limitar el gasto público; contribuyen al desempleo por no favorecer suficientemente a la inversión privada; provocan una carga excesiva a la economía del país por su enorme aparato burocrático y sobre todo son la causa de falta de eficiencia y racionalidad en la producción nacional. Por estas causas los monetaristas - neoliberales, piensan que el Estado sólo debe intervenir en algunas actividades económicas como: proveer de una infraestructura adecuada a la producción y a los servicios y dejar que la competencia de precios del mercado actúen libremente.

¹⁰ Villareal René. *Ibid.* p.100.

Hasta aquí, sólo se ha mencionado la intervención directa por parte del Estado, cabe señalar la intervención indirecta que se refiere a los subsidios, concesiones, entre otras; lo que llaman ellos paternalismo. Otras de las cuestiones que critican es el destino de los cuantiosos recursos financieros que finalmente no se aplican directamente a la inversión productiva, por el contrario, esos gastos repercuten en incrementos en el gasto público y un crónico déficit presupuestal que afectan directamente en el proceso inflacionario.

El modelo neoliberal critica severamente al modelo keynesiano por permitir y crear necesaria la participación estatal, además de creer en la capacidad del mismo para resolver los problemas socioeconómicos. Dicho proceso es impulsado por dos razones:

- ◆ La ineficiencia que genera fuertes déficit al sector público.
- ◆ Corrupción y despilfarro.

Oficialmente aparecen otras razones de promoción o regulación, como por ejemplo: rescatar empresas en números rojos y salvarlas con el fin único de evitar el desempleo o impactos locales negativos.

Así, dada la ineficiencia del Estado, según los monetaristas, se debe limitar el gasto gubernamental, mediante el cual el libre mercado posiblemente alcance la óptima asignación de recursos. Al respecto, "Piensan que sólo debe fungir como ente regulador y de vigilancia y dar vía a los prerequisites para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista, los cuales son: el libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional, junto con una política monetaria restrictiva y no discrecional"¹¹

¹¹ Villareal, René. *Ibid.* p.102.

La inversión extranjera juega un papel importante en dicho modelo. El credo neoliberal sostiene - sin pruebas concretas - que "los flujos de inversión extranjera amplían los márgenes para estabilizar la economía, ampliar la disponibilidad de divisas y acelerar los cambios requeridos por una mayor eficiencia económica. También puede contribuir a una mayor confianza por parte de los inversionistas nacionales. La inversión extranjera trae consigo nuevas tecnologías que contribuyen a una mayor productividad y una mejor administración, genera empleos bien remunerados y facilita un mayor acceso de las exportaciones a los mercados..."¹²

Ventajas del modelo neoliberal:

- ◆ Se puede negociar la deuda externa.
- ◆ Adelgazar burocracias.
- ◆ Sanear las finanzas públicas.
- ◆ Atraer la inversión extranjera.
- ◆ Controlar la inflación.
- ◆ Liberalizar el comercio.

Desventajas del modelo neoliberal:

- ◆ Restringe el consumo para disponer de mayores recursos para la inversión y las exportaciones.
- ◆ Los instrumentos que destacan tienen que ver fundamentalmente con la acción inmediata, para lograr la estabilidad y la economía por sí sola tiene que resolver los problemas estructurales de largo plazo.
- ◆ De acuerdo a la apertura comercial, el monetarismo favorece a la esfera financiera y especulativa y atenta contra la esfera productiva.

¹² Córdoba, José. "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México", en Nexos, Año 14, Vol. XIV, No. 158, México, feb. 1991, p. 41, Vol. XXIII, No. 581, México, 25 dic. 1991, p. 13.

- Asimismo, hace depender la actividad económica de la entrada de capitales para así lograr altos niveles de crecimiento y bajos niveles de inflación.

Efectos macroeconómicos en la economía mexicana:

- Nivel de inflación elevada.
- Empobrecimiento extremo de las mayorías.
- Cierre de pequeñas y medianas empresas.
- Estancamiento productivo.
- Contracción del mercado interno.
- Desempleo.
- Altos costos sociales.
- Problemas de liquidez y de cartera vencida en los bancos.
- El gobierno ha perdido credibilidad tanto nacional como internacional.

CAPÍTULO II

2. MARCO CONCEPTUAL BÁSICO

Se abarca en el siguiente apartado el marco conceptual básico, así como la definición, importancia y el papel que desempeña la empresa pública en el sistema económico. De la misma manera se analizará también su eficiencia, eficacia y su problemática.

2.1 LA EMPRESA PÚBLICA: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Es un hecho consumado la participación Estatal en la economía de todos los países, ya que participa en los sectores energéticos, industriales, comerciales, financieros, entre otros. Es por ello que se le considera como uno de los instrumentos principales para asegurar el logro de los objetivos nacionales, debido a que por un lado refuerza la rectoría del Estado, y por otro proporciona apoyo directo a su política económica y social. Además, constituye una alternativa política para corregir imperfecciones del mercado.

Bajo el contexto anterior, al ente económico de producción de bienes o prestación de servicios, el cual se desarrolla dentro de un marco de condiciones económicas, políticas y sociales, además de apoyar en la consecución de los objetivos nacionales, se le llama **Empresa Pública**.

Los objetivos de las paraestatales son de carácter político, social y económico, siendo más amplios que aquellos que definen a una empresa privada, donde el fin primero es el lucro. Es decir, la naturaleza de la empresa pública es económica, política y administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración pública denomina a una entidad o empresa pública, cuando se le identifica por las siguientes características:

- Organismos descentralizados.
- La propiedad debe de ser de participación estatal, por lo menos del 50%, la de 25% no es contemplada dentro de la regulación de participación estatal en el capital social.¹³
- Dichas empresas deben de responder a un propósito e interés público.
- El campo de actividad debe ser mercantil o de negocios, tal como la construcción, la manufactura, el comercio, las finanzas, la minería, los servicios, entre otras¹⁴.
- La rentabilidad de la organización cuando menos debe cubrir el retorno de la inversión.
- Que su producción se coloque en el mercado, obteniendo del consumidor un ingreso con el cual se mantenga funcionando la organización y no recurrir a los subsidios públicos¹⁵.
- Deben de actuar bajo la directriz del Estado, con el objetivo de satisfacer necesidades que la empresa privada no hace, ya sea por falta de recursos o por que no le es redituable.¹⁶

¹³ Al respecto, cabe recalcar que la participación minoritaria que es del 25%, su acción dentro de la empresa es meramente inductiva, ya que no puede ejercer ningún control de la misma, por que ésta depende de los particulares. Sin embargo, cuando la participación es mayoritaria, es decir participa con el 50% o más, participa directa o indirectamente, además puede nombrar directamente a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno. Asimismo, nombrar al director general y vetar acuerdos a la asamblea de accionistas, del consejo administrativo, de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

¹⁴ Es importante señalar que se excluyen las entidades públicas como la administración pública, la defensa nacional, actividades puramente reguladoras y promocionales, servicios sociales, incluyendo salud y educación, y organizaciones culturales y de investigación.

¹⁵ Se dice que subsidiar a las paraestatales es uno de los principales problemas en que pueden incurrir, cuando éstos no son debidamente manejados o peor aún cuando la empresa ya no es del todo rentable, y sólo se mantiene para no provocar desempleo mayor en una economía o dejar de abastecer a otras actividades productivas.

¹⁶ La empresa pública no puede tener los mismos objetivos que la privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe de estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público. Esto no quiere decir que se abstenga de generar excedentes que bien puede canalizar a reinvertirlos.

- ♦ "La empresa pública por tanto, desde el punto de vista distributivo extrae y reorienta recursos, influido al menos parcialmente por las fuerzas económicas y políticas, dando sustento a su acción. El efecto de la acción pública puede ser el de acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternativamente el de corregir, o aun cambiar, radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico. Esta característica es una de las que tornan controvertible su acción. Y es la que explica que la discusión relativa al rol del Estado en la economía sea antigua y que esté cargada de elementos ideológicos."¹⁷

El impacto económico, social y político de las paraestatales, se comprueba de alguna manera cuando la acción pública contribuye al desarrollo de infraestructura, de servicios necesarios y de la industria básica para el abastecimiento de la cadena productiva. Además de apoyar en la generación de empleos, ampliar el mercado y consolidar la distribución del ingreso para el beneficio social. Bajo este contexto las paraestatales son sólo una pieza más para lograr el desarrollo económico y social.

2.2 EL MARCO JURÍDICO DE LAS PARAESTATALES

La participación del Estado es considerado un factor fundamental en el desarrollo, por lo cual fueron creadas las empresas públicas para servir como un instrumento más para la promoción del desarrollo económico y social, principalmente. "El crecimiento y la evolución de las entidades paraestatales en México revela importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas nacionales. Su desarrollo corre paralelo al

¹⁷ Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Servio. *Las Empresas Públicas en México*. México, 1983. PORRUA, p. 6-7.

que experimenta el país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución"¹⁸

A partir de 1947 con la expedición de la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dió la base para diferenciar legalmente ambos conceptos. (de los cuales se hará mención más adelante).

Con la Ley de Secretarías de 1958, se crearon las secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, las cuales se dividieron fundamentalmente la vigilancia y tutela de las entidades públicas, que son traducidas en funciones de programación, presupuesto y control de las entidades públicas.

"En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades públicas y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la administración pública como se le entiende actualmente; el sector central integrado por las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y el paraestatal compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiéndose como tales aquellos en los que el gobierno federal, directamente o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente."¹⁹

Uno de los objetivos de la intervención del Estado es contribuir al desarrollo económico social, lo cual no es propiamente un derecho de Estado sino un deber que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que debe de traducirse en políticas de beneficio común y nacional.

¹⁸ García León Carlos A. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*. México, 1993. PAC, S.A. de C.V. p.81.

¹⁹ García León Carlos A. *Ibid.* p.82.

En 1977, el régimen jurídico se complementó por los acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales de otros ordenamientos como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; de Deuda de Bienes Nacionales; de Planeación; de Información, Geográfica y Estadística; de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; de Obras Públicas; de Adquisiciones y Arrendamiento de Bienes Muebles; así como sus reglamentos y otras reglas contenidas en acuerdos, decretos, manuales e instructivos, hasta llegar a los acuerdos de mayo de 1983.²⁰

Ante la problemática que presentan las entidades públicas mexicanas, es necesario actualizar el marco jurídico para regular las formas de gestión de la administración paraestatal tendientes a definir sus relaciones con el gobierno federal, los aspectos internos y su régimen financiero y administrativo. Dicha regulación tiene la finalidad, de acuerdo a un marco de normatividad, lograr los objetivos planeados, los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía, y además lograr el cumplimiento de las políticas que el gobierno federal encomiende a dichas empresas públicas.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

"Generalizando la Ley propende a la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia; pretende liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que la agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de contabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa, y enaltecer su responsabilidad administrativa y política."²¹

El gobierno federal pretende reforzar su autonomía de gestión y el necesario control sobre las paraestatales para el logro de los grandes objetivos nacionales, lo cual se

²⁰ García León Carlos A. *Ibid.* p.82.

²¹ García León Carlos A. *Ibid.* p.84.

logra refortaleciendo las relaciones entre las dos entidades. Por otro lado, para romper con el problema de tener una regulación única y de carácter general para todas las empresas públicas, ya que de éstas, no todas tienen la misma importancia, ni los mismos objetivos y desarrollo económico. "Así, cada órgano de gobierno, dentro de los grandes rubros sustantivos de la legislación vigente, deberá emitir las reglas y normatividad propias para cada entidad. Lo anterior, vuelve a destacarse que es de gran relevancia, pues significa una gran agilidad en el funcionamiento propio de cada entidad según unas peculiares circunstancias."²²

La presente Ley constituyó una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas que enfrentan las entidades públicas; por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan, la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación y su necesaria autonomía de gestión.

A continuación se citan los principales puntos de acuerdo a los Artículos que marca oficialmente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

- ◆ De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.
- ◆ Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por el contrario, las instituciones educativas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, quedan excluidas y se regirán por sus leyes específicas.
- ◆ Se consideran áreas estratégicas aquellas que marca el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Con respecto a las áreas prioritarias, son aquellas que se establecen en los artículos

²² García León Carlos A. Ibid. p.85.

25, 26 y 28 de dicha Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Principalmente las que se refieran a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares). Cabe recalcar que éstas estarán a cargo de manera exclusiva del sector público, de acuerdo al artículo 26 de dicha constitución.

- ◆ Las entidades gozarán de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objetivo, objetivos y metas señaladas.
- ◆ Son Organismos Descentralizados²³, aquellas unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
- ◆ Si algún organismo descentralizado por algún motivo deja de cumplir con los fines desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél, o propondrá su fusión cuando combinada con otra entidad logren uno de los principios básicos de la empresa: eficiencia y productividad, y sin dejar a un lado el beneficio económico - social.
- ◆ Empresas de Participación Estatal:²⁴ Dentro de las cuales están contempladas: las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica. Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Asimismo, deben de cubrir alguno o varios de los siguientes requisitos: 1) que el gobierno federal o más entidades conjuntas sean propietarios del 50% del capital social, 2) que la constitución de su capital se hagan figurar títulos de capital social de serie especial, 3) que sólo pueda ser suscrita por el gobierno federal.; 4) tener la facultad para nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, al igual designar al director para vetar acuerdos del propio órgano de gobierno.

²³ García León Carlos A. Ibid. p.55.

²⁴ García León Carlos A. Ibid. p.55.

- ◆ Cuando las empresas de participación estatal mayoritarias por algún motivo dejan de cumplir con los fines desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de la empresa, o propondrá su fusión, siempre y cuando al combinarse con otra entidad, logren uno de los principios básicos de la empresa: eficiencia y productividad, en primer instancia.
- ◆ Los objetivos de las entidades públicas se ajustaran a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector²⁵. Y para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, al los Programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

2.3 LA EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.

Las paraestatales surgieron en primer instancia para corregir errores del mercado²⁶ que la iniciativa privada no soluciona o controla, en otras palabras, responden a los objetivos y causas sociales, económicas y políticas que las empresas privadas no contemplan del todo. De ahí que Klapan, Marcos dice al respecto; "a la empresa pública se le entiende como el instrumento de política económica que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema económico actual."²⁷

²⁵ Las empresas estatales se agrupan por sectores de administración gubernamental, instituyéndose la figura del coordinador sectorial, a quien corresponde atribuciones específicas en materia de planeación, coordinación y de las operaciones de las entidades públicas que se le adscriben. Así los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las secretarías globalizadores o de responsabilidad general, por otro lado a cada sector corresponde la responsabilidad de impulsar también los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades que le son adscritas por sectores económicos, sea la industria, la ganadería, el comercio, entre otros sectores de actividad que se han encomendado a los coordinadores sectoriales.

²⁶ Como incrementos de precios injustificados, inversiones improductivas, especulación financiera, acaparamiento de mercancías, principalmente.

²⁷ Kaplan, Marcos. "Intervención del Estado y Empresa Pública en la América Latina Contemporánea", véase en la revista Coyuntura, octubre de 1978. ENEP ARAGON, UNAM.

Las medidas de política económica a través de las empresas públicas, tienen connotaciones políticas, efectos sociales y un sustrato económico, los cual se representaría de la siguiente manera:²⁸

Principales elementos económicos, políticos y sociales

1. Condicionamiento de la actividad económica.

- ◆ Crecimiento económico.
- ◆ Equilibrio sectorial.
- ◆ Desarrollo regional.

2. Manejo del sector externo.

- ◆ Sustitución de importaciones.
- ◆ Aumento de las exportaciones.

3. Control de la inflación.

- ◆ Aumento de la oferta de bienes de consumo popular.
- ◆ Política de precios y tarifas.
- ◆ Política de salarios y empleo.

4. Nivel de empleo.

- ◆ Poder de compra.
- ◆ Adoptar tecnologías intensivas en mano de obra y incrementar la productividad.

5. Distribución del ingreso.

- ◆ Contribuir a democratizar la economía.
- ◆ Reorientar subsidios y fijar precios y tarifas.
- ◆ La provisión de alimentos básicos a grupos marginados.

6. Prestación de servicios sociales básicos.

- ◆ Salud.
- ◆ Educación.
- ◆ Transporte.

²⁸ Elaboración propia con base: Barenstein Jorge. *La gestión de Empresas Públicas en México*. México, 1982. CIDE. p.99-103.

Asimismo, se tendrá como objetivo disminuir o eliminar las tensiones sociales y políticas que la lucha de clases genera y que amenacen la continuidad y expansión del sistema social. De lo anterior se deriva la necesidad de emplear a las empresas públicas como un medio adecuado para reorientar las acciones económicas, políticas y sociales del país. De igual manera, las paraestatales son uno de los elementos más eficientes que puede utilizar el Estado para implementar políticas que satisfagan una demanda social, a la vez que pueden contribuir a los grandes objetivos nacionales, propiamente dichos. Sin embargo tienen que cubrir determinados requisitos de productividad, eficiencia y eficacia.

2.4 LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PÚBLICA.

Es conveniente acotar la relación entre eficiencia y eficacia, la primera permite la medición de resultados vinculadas con las metas previstas en función a los insumos aplicados, en otras palabras, la eficiencia es cumplir con lo que se requiere, ya sea para satisfacer un bien productivo o social al mínimo costo, reflejándose en términos eminentemente cuantificables.

En cuanto a él término de eficacia se refiere a la adecuada pertinencia de decisiones para lograr determinados niveles de eficacia, donde los objetivos deben de cumplirse con diversas metas de política económica y social, en otras palabras, es cumplir con lo que se requiere de la forma más útil, productiva y cualitativamente.

"Puede concluirse que la medida primordial de la operación de las empresas públicas - conforme al esquema convenido - es la eficacia, la cual se debe de obtener con el menor sacrificio de recursos y a la vez generar acumulación."²⁹

²⁹ Barenstein Jorge. Op. Cit. p.136 y 137.

Tal aseveración se refiere a que la generación de excedentes es en principio la fuente más sana y segura de fondos para el mantenimiento y crecimiento de la empresa, es decir cuando menos los ingresos deben de cubrir los costos de operación, y de ser posible generar un excedente que contribuya al financiamiento de los programas de inversión de la misma empresa.

Por otra parte se debe de recurrir constantemente a los órganos de planeación y control para cubrir sus déficit operativos. "En suma, la eficiencia de una empresa pública se demostrará por su capacidad para llevar a cabo de la mejor manera posible las misiones o objetivos que se le encomienden. Esto requerirá utilizar información externa (la del mercado, en la medida en que éste constituya un indicador) e interna (básicamente la contable), es decir, mejorar sus sistemas de información y control."³⁰

Particularmente, la eficiencia productiva, técnica y gerencial no es un objetivo en si misma, sino un prerequisite para el cumplimiento de los objetivos de política económica que le asignen a la empresa pública, sin desatender por supuesto la productividad, el mejoramiento de estructuras y procedimientos, de igual manera explorar las oportunidades tecnológicas y del mercado, asimismo capacitar al personal que labora. Todo ello con el fin de comparar a la paraestatal con otras medidas de política económica que intentan cumplir con los objetivos nacionales.³¹

Generalmente a la empresa pública se le ha hecho ver como un organismo ineficiente, si la comparamos con la empresa privada, pero no hay que olvidar que para la mayoría de los casos ha llegado hacer un instrumento económico donde su propósito principal va dirigido a cumplir con una función social, más que lograr objetivos de rentabilidad. Sin embargo lo anterior no justifica que sea ineficiente,

³⁰ Barenstein Jorge, Op. Cit. p.95.

³¹ Como generación de empleo, regulación de mercados, contribuir al desarrollo regional. Redistribuir el ingreso, entre otros.

sino que deben emprenderse reestructuraciones para eliminar sus fallas, ya sea vía liquidación, reprivatizando o para seguir funcionando dentro de la esfera pública.³²

2.5 PROBLEMÁTICA DE LAS PARAESTATALES

Las empresas públicas tienen un papel económico, político o social que desempeñar para controlar o solucionar los obstáculos tanto en su organización interna como para contribuir en el desarrollo económico.

El proceder de las empresas públicas es el de adaptar sus políticas a los objetivos nacionales, pero sólo como un instrumento más de política económica, más no como motor de solución. Por el contrario, tienden en algunos casos a crear problemas de productividad como por ejemplo: al querer resolver el problema de empleo de manera directa se incurre en contratar personal que va más allá de las exigencias productivas de las empresas, de ahí que se derivan grandes problemas de rentabilidad y productividad; cuando lo más redituable para la empresa y el crecimiento económico del país es desarrollar programas mucho más ambiciosos de empleo, vía fiscal y quitándole cargas financieras al Estado.

Visualización de la problemática de la empresa pública desde cuatro vertientes :

- ♦ ***Son contempladas como unidades productivas o de servicios que deben de responder a determinados objetivos.***

Desde la perspectiva de administración y contabilidad se debe llegar al objetivo de rentabilidad, para así contemplar de manera inmediata utilidades o generación de excedentes, maximizar producción, elevar la productividad, minimizar costos o

³² En el tercer capítulo se explicará de manera detallada el proceso de la reestructuración de las paraestatales en México.

simplemente asegurar el cumplimiento de los principales compromisos comerciales, financieros y fiscales, una vez cumplido con los objetivos generales de la nación.

Las injerencias que afectan el buen desenvolvimiento y desarrollo de dichas empresas, entre otras son las presiones sindicales, las disposiciones gubernamentales para la contratación de créditos, los controles de adquisiciones y de importaciones, además el impacto de precios que pueden estar por debajo del costo marginal, lo cual suele llamársele costos políticos o sociales que finalmente se aceptan y la empresa tiene que pagar.

- ♦ ***Son instrumentos de política económica en general, en términos de las necesidades de las políticas fiscal, monetaria, comercial y laboral, principalmente. Por otro lado, defienden los intereses burocráticos de los responsables de la política económica.***

Al respecto, las paraestatales son consideradas desde este punto de vista como un instrumento que puede favorecer o obstaculizar la política económica.

Para las autoridades monetarias las empresas suelen presentar problemas como el del financiamiento del déficit fiscal. Por el contrario se interesan en su eficiencia y eficacia, la cual sería una manera de contrarrestar dicho déficit. Asimismo, les conviene que prevalezcan precios que permitan disminuir los subsidios que éstas reciben, al igual, pueden responder a una política de precios más que a las propias necesidades de la empresa.

Con respecto la apertura comercial, de algún modo puede afectar la competitividad de una empresa pública e incluso su crecimiento y la viabilidad de proyectos de inversión en ciertas áreas que requieren de protección como

algunas industrias pesadas y otras más que no cuentan con la infraestructura necesaria para competir internacionalmente.

A las autoridades hacendarias les preocupa fundamentalmente el financiamiento para el logro de los objetivos internos y externos de la empresa pública.

En cuanto a la política de fomento, puede coincidir o diferir los intereses de la empresa, es decir que tanto la empresa privada como la pública se encuentren en condiciones técnicas, administrativas y financieras para lograr una expansión industrial. De lo contrario sentar las bases para que estas cumplan los objetivos planeados dentro de sus posibilidades y contribuir indirectamente a la aparición de cuellos de botella.

La política de precios bajos, está muy relacionada con la política industrial por el abasto de insumos baratos que esto significa para el sector privado como parte de estímulos generales, sectoriales o regionales, aunque éstas no sean del todo compatibles con los objetivos de la empresa pública.

En cuanto concierne a las organizaciones laborales, para ellos es conveniente un alza salarial que disminuya las tensiones laborales o por el contrario que se acuerde un tope salarial que permita una negociación global con las organizaciones obreras.

- ***Considerar a las paraestatales como instrumento de desarrollo, se refiere a contemplar la posibilidad de incorporar un nuevo objetivo a su política económica general.***

"Las empresa públicas se verán primero como instrumentos de la política estatal, pero no sólo de la política económica, sino de las políticas públicas en todas las

áreas³³. Desde esta perspectiva se considera a la empresa como un todo, ya que aparte de tener un peso significativo tanto económico como social en la economía, generan una parte considerable del capital social. Por otro lado, los planes y las acertadas decisiones pueden impactar positivamente o negativamente a las principales variables de la economía como son empleo, crecimiento, precios, distribución del ingreso, balanza de pagos y equilibrio sectorial, principalmente.

♦ ***La ideología y la política con que se analiza a las empresas paraestatales, en sus propios méritos y por su impacto en la sociedad y la economía.***

Se refiere a la polémica con respecto si es positiva o negativa la intervención del Estado vía empresas públicas en el crecimiento y desarrollo de un país. Por un lado se concibe a las paraestatales como el motor de crecimiento, con la respectiva participación del Estado en la economía. Por otro lado la ideología derechista vincula sus ideas más con la liberalización económica, y con el designio de una empresa pública con menor eficiencia y eficacia que las privadas; ya sea por la corrupción o por la competencia desleal que realizan a través de producción subsidiada, recursos extraordinarios, créditos, exenciones, menores pagos de impuestos u otras preferencias adicionales.

Sin embargo "Todos los sectores reaccionarios se lanzan contra las empresas del Estado, calificándolas de onerosas, e ineficientes, de corruptas, de promotoras de la inflación, entre otros, olvidándose maliciosamente de las funciones sociales que cumplen y sólo destacan sus vicios reales o imaginarios"³⁴

³³ Barenstein Jorge. Op. Cit. p.96.

³⁴ Ruiz Dueñas. *Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, Análisis de una Década*. México, 1982. TRILLAS.UAM. p.41.

El contexto anterior propone hacer hincapié desde qué vertiente se va a criticar o analizar la función que tienen las paraestatales dentro de la economía en general, para en el momento que los cambios económicos políticos y sociales del entorno internacional así lo requieran, se hagan los cambios adecuados para el mejor funcionamiento de dichas empresas. A través del contexto anterior se pueden detectar las funciones, la problemática y su intervención en la economía de las empresas públicas.

2.6 SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS Y SU PAPEL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Desde la época colonial, los estancos de la corona como el tabaco y el del mercurio constituían instrumentos del gobierno para allegarse de recursos e influir sobre la orientación de la actividad económica, es así como se puede comprobar la presencia de lo que hoy se denomina empresa pública. El periodo que es de particular importancia a considerar corre a partir de la formulación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, donde se le otorgó al Estado un conjunto de obligaciones económicas justificado en el interés público, determinando así su rectoría económica por medio de la cual se encargaría de regular las relaciones entre los factores de producción y coadyuvar de igual manera con el desarrollo económico, político y social del país.

A partir de la concreción de la constitución de 1917, la creación de empresas públicas tuvo el objetivo de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Asimismo, abarcando campos de actividad cada vez más amplios en los procesos económicos nacionales.

En primer instancia para lograr los objetivos de estabilidad del sistema económico nacional e impulsar el desarrollo del mismo, creó la infraestructura económica y financiera básica, a través de instituciones, tales como Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1925, Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en 1933 y con la expropiación de Ferrocarriles en 1937 y del petróleo en 1938, principalmente.

Asimismo, se expande la prestación de servicios sociales con la Dirección de Pensiones Civiles en 1933, el IMSS en 1942, Almacenes Nacionales de Depósito en 1934, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, CEIMSA, (antecedente de la CONASUPO) en 1937 y el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias en 1938. Asimismo, la expansión industrial del sector paraestatal se inicia en los años cuarenta y su diversificación se acentúa en la década siguiente con Altos Hornos de México en 1942, Guanos y Fertilizantes de México en 1943, Diesel Nacional en 1951 y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril en 1952, la Comisión Federal de Electricidad en 1957, principalmente.

En la década de los años sesenta, la diversificación de la industria manufacturera se acentúa, al tomar a su cargo el Estado, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, (SOMEX).

Con respecto a la década de los setenta, se incorporaron al sector paraestatal un mayor número de empresas industriales, donde se puso en marcha el proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas - Las truchas, la Fundidora Monterrey, S.A., y varias empresas de diversas ramas industriales. Por otro lado, el número de paraestatales también aumentó por la compra de empresas que se encontraban en quiebra o por falta de recursos financieros, las cuales en un inicio pertenecieron al sector privado.

Asimismo, algunas empresas públicas fueron creadas o nacionalizadas con el fin de contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados (con intervención

de capital extranjero), otras más con el objeto de permitir al Estado la intervención en los procesos de comercialización, disminuyendo márgenes excesivos de ganancia y garantizando el abasto de productos básicos.

Por otro lado, algunas empresas surgieron ante la conveniencia de desarrollar determinadas funciones de la actividad pública, descentralizadamente. Asimismo, para emprender proyectos de inversión necesarios para cuyos periodos de maduración, rentabilidad y riesgo no resultan atractivos para el capital privado.

Las empresas paraestatales han desempeñado un papel mayúsculo, ya sea como promotoras o impulsoras en el desarrollo económico de todos los países de economía capitalista, y apoyado la permanencia de las economías de mercado.

De igual manera han sido una institución que el Estado capitalista se vió en la necesidad de crear porque las condiciones económicas, sociales y políticas así lo demandaban. También para, corregir y regular los errores que el mercado es incapaz de rectificar por sí mismo. Fue así como al finalizar el sexenio del ex - presidente José López Portillo, se contaba con un gran número de empresas paraestatales, 1,115 en total.

Generalizando, la razón de las paraestatales debería de dar respuesta a las necesidades del desarrollo económico y social del país, a través de las siguientes misiones estratégicas (*objetivos nacionales*) según Barenstein Jorge:³⁵

- ◆ Contribuir a la generación de empleos.
- ◆ Controlar y/o administrar sectores estratégicos de la economía.
- ◆ Regular los mercados de ciertos bienes.
- ◆ Proveer la infraestructura económica necesaria para el desarrollo.
- ◆ Desarrollar regiones o sectores retrasados.

³⁵ Barenstein Jorge. Op.Cit. Anexo E.

- ◆ Sustituir importaciones.
- ◆ Redistribuir el ingreso con fines de justicia social.
- ◆ Manejar los monopolios naturales, como los teléfonos y los ferrocarriles.
- ◆ Reorientar pautas de consumo popular.
- ◆ Generar y ahorrar divisas extranjeras.
- ◆ Romper restricciones al desarrollo económico, por ejemplo, la dependencia tecnológica.
- ◆ Facilitar el desarrollo del sector privado.
- ◆ Sustituir a la iniciativa privada invirtiendo en sectores no rentables o que exigen más capital y comportan mayor riesgo.
- ◆ Contribuir a la insuficiencia alimentaria.
- ◆ Subsidiar vía precios bajos de los insumos o de los bienes - salario a otros sectores de la economía.
- ◆ Aumentar la disponibilidad de bienes de consumo popular.
- ◆ Ser instrumentos de la planeación económica (por ejemplo, en la lucha contra la inflación).
- ◆ Acumular capital y/u obtener ingresos para el Estado.
- ◆ Explotar o aprovechar bienes de propiedad pública, particularmente los recursos naturales no renovables.
- ◆ Competir con monopolios privados.
- ◆ Prestar los servicios públicos tradicionales.
- ◆ Evitar la desaparición de una empresa privada.
- ◆ Evitar la desnacionalización de una empresa privada.
- ◆ Asociarse con capitales extranjeros para iniciar actividades de punta tecnológica.

Por otro lado, al iniciar su gobierno, el ex - presidente Miguel de la Madrid Hurtado, ante la situación económica y social prevaleciente³⁸ se decidió primeramente sanear

³⁸ Nulo crecimiento económico, alto nivel inflacionario, devaluación del tipo de cambio, fuga de capitales, déficit fiscal, incremento de la deuda pública externa, déficit en cuenta corriente, desempleo drástico, agotamiento de reservas internacionales, principalmente.

las finanzas del país, donde una de las principales medidas planteadas fue la desincorporación de todas aquellas empresas que no fueran prioritarias ni estratégicas.³⁷ Por otro lado, se fueron dando una serie de cambios económicos, políticos y sociales que llevaron al Gobierno hacer una reestructuración de la industria paraestatal, la cual se presentó como una política con la finalidad de reordenar la participación del Estado, y de igual manera adecuarse a los cambios que se estaban tornando a nivel internacional ante la globalización económica.

³⁷ El proceso de desincorporación de las empresas paraestatales se explicará con detalle en el capítulo tercero.

CAPÍTULO III

3. DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES

El desarrollo del tercer capítulo comprende las causas que dieron origen al proceso de desincorporación de las paraestatales y sus efectos económicos, políticos y sociales en el país.

3.1 LA REFORMA DEL ESTADO

La expansión Estatal que se dio a partir de 1917 trajo como consecuencia, disminución de su capacidad para atender sus responsabilidades fundamentales³⁸ y por otra parte el aparato político generó sus propios intereses autónomos, es decir su propia demanda de recursos e incentivos políticos, los cuales eran intereses de una burocracia creciente y dominante.

Ante la situación señalada era necesario la búsqueda de nuevas formas de organización, así como también de nuevas prácticas y reglas que en su conjunto se convierte en la tarea central de la reforma del Estado.

La situación prevaleciente en 1982, junto con el entorno internacional definió de manera inevitable reformar el Estado Mexicano, con el fin de adecuarse a las transformaciones mundiales. Por otro lado, reestructurar el sector paraestatal, principalmente el industrial, para adecuarse a la modernización imperante en el mercado para así jugar las mismas reglas de competencia ante el nuevo orden económico internacional. El contexto anterior significó un reto político, económico

³⁸ Tales como asegurar la legalidad, cumplir el compromiso político de procurar una mayor justicia social y arbitrar los crecientes conflictos de intereses entre grupos sociales, lo que siempre había implicado transferencias de poder o de recursos.

es ideológico para México. Fue así como se terminó la bipolaridad y el desequilibrio básico de poder, el cual se ha aminorado de alguna manera. A partir de esto, se comenzó a dar un acercamiento y diferenciación que mejor sirvan a los intereses de preservar la soberanía y asegurar la viabilidad económica.

A principio de la década de los ochenta, la economía mexicana sufrió una serie de transformaciones, dando origen a implementar en México una serie de reformas económicas, que unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se a denominado la reforma del Estado.

La Revisión del papel del Estado en México, se llevó acabo por las siguientes necesidades:

- ◆ Crear espacios políticos para los grupos no gobernantes y lograr un manejo adecuado de las disputas por el poder del Estado.
- ◆ El debilitamiento del modelo keynesiano y sus efectos en la economía tales como: inversión insuficiente, déficit de servicios y altas tasas de crecimiento demográfico, principalmente.
- ◆ Adecuarse e integrarse a las transformaciones económica, políticas y sociales que se estaban llevando acabo a nivel mundial, de igual manera responder a los retos exteriores como mayor competitividad y presencia política.

Asimismo, por otras necesidades secundarias:

- ◆ La revalorización de las libertades individuales.
- ◆ Eliminación del burocratismo.
- ◆ Terminar con la ineficiencia, principalmente.

La reforma también persigue una visión social y de justicia, además de la modernización del país bajo los principios del llamado **liberalismo social**³⁹, donde éste reconoce la eficiencia del mercado; (presenta algunas ventajas, sin dejar de presentar limitaciones, para asignar los recursos en la producción), pero que a la vez es inquitativo en la distribución del ingreso ya que éste no genera automáticamente los beneficios sociales, la cohesión social ni asegura la equidad, por que carece de valoración social de los procesos. Es por ello que el Estado debe de encargarse de los aspectos anteriores, para lograr así el equilibrio macroeconómico.

El paradigma de la intervención del Estado, no es tan severo como para poder predeterminar que no sólo se requiere la confianza en el mercado⁴⁰, sino también de un Estado efectivo para establecer prioridades y restricciones al gasto público.

"Al considerar las condiciones internas y el contexto internacional, la propuesta aparece clara, directa y pertinente: para que México crezca y ofrezca empleos, para que se mantenga unido como nación y para que los mexicanos puedan desarrollarse en paz y con democracia como una sociedad plural en el próximo milenio, se requiere una profunda reforma del Estado...sólo un Estado reformado que combina, ordenadamente, prudencia con audacia, puede afrontar necesidades internas y defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial"⁴¹

³⁹ En la concepción del liberalismo social, la participación del Estado es precisamente el de cumplir con los objetivos nacionales. Así como también, busca un Estado que revierta las injusticias sociales, además de servir como promotor con capacidad para regular con firmeza las actividades económicas que aseguren que los resultados obtenidos sean distribuidos equitativamente entre los más necesitados.

⁴⁰ Es decir, el equilibrio macroeconómico no garantiza por sí sólo el desarrollo, debe de existir además un Estado efectivo para responder a cuestiones como la inversión pública para el logro de los objetivos nacionales como anteriormente se han mencionado. Ver, capítulo 2.

⁴¹ Rebolledo Juan. *La Reforma del Estado en México*. 1993. México. FCE. p. 28.

Tales aseveraciones, parecieran indicar el camino a seguir de la reforma, es decir quién lo hace, cómo, la ideología, objetivos y para que sirve dicha reforma. Debido a la debilidad de la sociedad civil y la convicción política el Gobierno Federal podría hacerlo de una manera más ordenada. El cómo hacerlo, se involucrarían los diversos sectores de la sociedad para solucionar y arreglar diversos intereses.

La economía mexicana a lo largo de dos décadas ha presentado dos procesos actuales de cambio para enfrentar la continuidad y transformación. En el primer período 1982-1988, donde se combinaron la tradición de los gobiernos tradicionales revolucionarios y algunos otros elementos nuevos no tradicionales en la ideología gubernamental.

Por otro lado, efectos externos tales como la crisis de la deuda y la negativa de otorgar nuevos recursos al país, aunado a los efectos internos como la crisis económica y las tensas circunstancias de 1985 y 1988, fueron la consolidación de dicho proceso para alienta al cambio.

Para el periodo de 1988-1994, el gobierno además de ampliar los temas heterodoxos o tradicionales de la practica de la política nacional develó sus implicaciones para los más diversos aspectos de la vida pública. Las reformas económicas se hicieron ver y al igual diferenciar entre la clase política tradicional y la nueva acción del Estado. Para convertirse ahora en un Estado que regula y además sea promotor del desarrollo económico.

"La reforma del Estado en México se comprende por ser anunciada en 1989, y antecede al proyecto que en 1992 se le llamaría liberalismo social."⁴²

⁴² En el liberalismo social la libertad individual y el libre mercado van acompañados de un Estado social de derecho, que procura corregir las desigualdades sociales, las imperfecciones del mercado y darle orientación al desarrollo. Villareal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. México, 1993. FCE, p.188.

Dicha Reforma implicó cambios en todos los sentidos; en la sociedad, en su papel en la economía y con los sectores mismos, lo cual implica involucrarse en todas las actividades, y por supuesto su integración con el mundo tanto económico, social y político. Es decir, no sólo se trata de acabar con un Estado gigante sino además debe involucrarse en todos los terrenos de la actividad económica - política para fungir como un ente regulador, y sobre todo promotor del desarrollo sustentable. Siendo sus principales funciones de regular los mercados por medio de un marco legal y jurídico, fomentar la igualdad y equidad social con un moderado y bien distribuido gasto público, lo último con el fin de mantener la estabilidad económica del país, para lo cual también ayudaran la política fiscal, monetaria, cambiaría.

Concluyendo, la premisa fundamental de la reforma es fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad para cumplir ciertos objetivos nacionales, los cuales deben de plantearse acorde a las demandas internas y externas que exija tanto la economía como la sociedad, cada una con sus prioridades de acuerdo a los alcances, obligaciones y posibilidades de responder a cada una de ellas.

La propuesta de reforma del Estado tiene un doble convencimiento: por un lado, los objetivos históricos de soberanía, libertad, democracia y justicia social, los cuales hasta hoy continúan vigentes. Sin embargo, la sociedad civil en la mayoría de los casos está insatisfecha.

3.2 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

En este programa se señala la necesidad de consolidar un nuevo esquema del sector paraestatal con las siguientes características:

- ◆ Excelente coordinación.

- Eficiente en sus acciones.
- Altamente productivo.

Para ello define cinco objetivos generales:

- Reestructurar el sector paraestatal mediante la desincorporación de las entidades no prioritarias ni estratégicas.
- Fortalecer los órganos de gobierno a fin de que adquieran una mayor responsabilidad en la toma de decisiones estratégicas y en la evaluación permanente de los resultados.
- Promover una mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales, para que sus dirigentes asuman la responsabilidad de lograr oportunamente resultados específicos.
- Lograr una mayor eficiencia y productividad.
- Emplear la concentración como principio para el mantenimiento de relaciones, tanto hacia afuera como hacia adentro de las entidades.

Además, este programa define cuatro lineamientos básicos para modernizar las empresas públicas:⁴³

- La aliteración de las estructuras.
- El cuidado de costos.
- La incorporación sistemática de innovaciones tecnológicas.
- Búsqueda de mejores resultados y productividad.

⁴³ Secretaría General de la Contraloría de la Federación. "Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública." 1990-1994.

3.3 REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

Las relaciones entre los sectores públicos y privados fueron difícil de articular con éxito. Fue así como en la década de los años setenta cuando se empezaron a presentar problemas entre ambos sectores tanto productivas como financieras, así como también la forma de mediar o regular la acumulación de capital y sus relaciones con los grupos sociales.

De igual manera, se fueron presentando una serie de problemas o deterioros como por ejemplo la precariedad de las finanzas públicas para destinar el gasto público. Además para el mismo periodo se consideraba que la política de gestión de la demanda, un mayor intervencionismo por parte del Estado, una política fiscal expansionista y el ahorro externo, no eran elementos suficientes para garantizar el desarrollo económico del país, por el contrario provocaron altos índices inflacionarios. Asimismo, el Estado para cubrir el estancamiento productivo recurrió necesariamente a la expansión del gasto público, la cual fue limitada y originó un aumento en el índice de precios.

La situación imperante en 1982, como ya se mencionó, originó la necesidad de adoptar medidas que lineamentaran definitivamente la estrategia económica la cual se basó en dos lineamientos :

- ◆ La desincorporación de empresas paraestatales no estratégicas⁴⁴.
- ◆ La reestructuración industrial o modernización.

Se pretende con dicha estrategia eliminar subsidios injustificados que probablemente pudieron ser canalizados hacia prioridades reales y fomentar la inversión productiva de los sectores social y privado.

⁴⁴ Se le llaman entidades estratégicas aquellas como: correos, telégrafos, petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos, entre otros.

3.3.1 CAUSAS DE LA ENAJENACIÓN DE EMPRESAS

La necesidad de implementar dentro de la reestructuración de las paraestatales el proceso de desincorporación, es importante señalar las causas que dieron origen a dicho proceso:

- ◆ Primeramente, "un Estado más fuerte y más sano no resultaba necesariamente un Estado más capaz y ser más propietario no se traducía es ser más justo"⁴⁵.
- ◆ La modernización económica es fundamental para poder competir a nivel internacional. Asimismo, se requiere de la participación privada en áreas económicas que el Estado, por falta de recursos no puede cubrir.
- ◆ La participación del Estado en las áreas económicas era casi totalitaria, pero no fue condición suficiente, así que tenía que abrir espacios al sector privado ya que éste se encontraba en condiciones de cumplir en parte con la tarea de manera eficaz.
- ◆ Asimismo, las paraestatales enfrentaban serios problemas financieros, operativos y de administración.⁴⁶
- ◆ "Resultado imposible continuar con las tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado, pues mientras éste administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para automóviles, camiones, motores, textiles, fabricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, vivienda, inversión en el campo, mejor alimentación, medio

⁴⁵Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno," México, 1989.

⁴⁶ Destacando la incapacidad de generación de recursos propios para financiar proyectos de inversión y modernizar a la vez la planta productiva.

ambiente y justicia.”⁴⁷ Además, nuestra economía necesitaba adaptarse a los nuevos cambios que se estaban dando a nivel mundial”.

- ◆ De acuerdo al contexto mundial, un Estado gigante y proteccionista queda fuera del modelo económico imperante, es por ello que el Estado asumió un nuevo perfil: ser un Estado que fortalezca, que promueva, estimule y fomente a la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, para así darle mayor énfasis a las actividades estratégicas y prioritarias.

Bajo estas circunstancias, se buscó también frenar la inflación, la recesión económica, erradicar la pobreza extrema y mejorar radicalmente la distribución de la riqueza.

Los criterios para la enajenación de las paraestatales fueron los siguientes:

- ◆ La Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento aprobó las normas y procedimientos con respecto a las ventas ante las diferentes propuestas de compra.
- ◆ La enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o de alguna entidad paraestatal se realizó, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores y por conducto de las Sociedades Nacionales de Crédito, SNC; la cual establece un valor mínimo de la empresa y lleva a cabo una serie de evaluación técnico-financiera, posteriormente la misma recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, las condiciones pertinentes para la operación. Asimismo, las propuestas de compra recibidas deben superar el valor mínimo propuesto por la SNC, en caso contrario la oferta será propuesta ante la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento para su resolución.

⁴⁷ Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México, 1993. FCE. p.36.

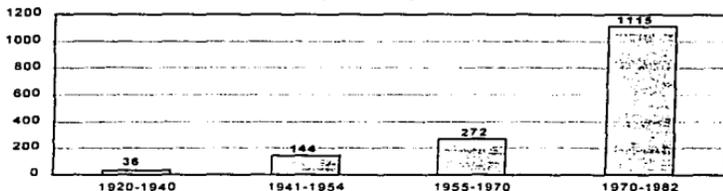
- Debe de haber como mínimo dos compradores por oferta pública o invitación. Estos procedimientos de enajenación son con el fin de obtener para el Estado las mejores condiciones de venta y evitar, como ya se dijo, concentraciones monopólicas u oligopólicas. Los procedimientos bursátiles resultaron más acordes con la naturaleza misma de lo que es objeto de enajenación que son las acciones o partes sociales.
- Con base en el derecho de preferencia planteado en el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los trabajadores organizados de la propia empresa tienen el derecho de proceder a la compra en igualdad de condiciones.
- En el caso de solicitudes de inversionistas extranjeros se resuelve la licitación con base a las disposiciones y límites que establece la legislación correspondiente. En general, se le da preferencia a las propuestas por el sector social, por lo siguiente: a) para que reflejen el valor de mercado y b) el beneficio agregado para el país en su conjunto.

3.3.2 PROCESO DE DESINCORPORACIÓN (1983-1994)

El desarrollo creciente que registró el sector paraestatal puede observarse en la (Gráfica No.1), donde podemos ver claramente que a partir de los años setenta se registró un crecimiento acelerado.

Durante el periodo de 1920 - 1982, la participación del Estado en la actividad económica fue más extensiva que selectiva, la cual estuvo justificada por necesidades de tipo coyuntural. No obstante lo anterior, las medidas de política de corto plazo originaron una serie de problemas como; rezago tecnológico, de productividad en las empresas, de asignación de recursos por parte del Estado, así como también por la duplicidad de funciones, sobre todo en los fondos y fideicomisos.

Gráfica No. 1
Empresas Paraestatales Existentes en México
(1920-1982)



Fuente: Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. México, 1993. FCE p.34. Con base en información de SEMIP.

El contexto anterior, aunado a los desequilibrios macroeconómicos⁴⁸ de 1982, fueron las causas necesarias para implantar en la economía cambios en la estrategia económica, entre las cuales se encontraba la desincorporación del sector paraestatal.⁴⁹

La desincorporación del sector público se llevó a cabo como una estrategia para impulsar el cambio estructural. En este sentido se ha mantenido bajo responsabilidad del Estado a las empresas estratégicas definidas en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha fortalecido a las entidades prioritarias así determinadas por la planeación del desarrollo.

⁴⁸ Recesión económica, acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento en la actividad productiva, inflación y desplome en la principal fuente de divisas el petróleo.

⁴⁹ Cabe recalcar que el proceso de desincorporación de paraestatales se implementó como un instrumento de política económica, primero para adoptar la nueva estrategia de cambios a nivel internacional, luego para sanear las finanzas públicas y reedificar el papel del Estado en las actividades económicas, principalmente.

Asimismo, se concentraron esfuerzos y recursos en las áreas estratégicas y prioritarias para optimizar el aprovechamiento de sus recursos y mejoramiento de sus vinculaciones técnicas económicas y productivas, de igual manera con otras industrias y actividades como prerrequisito para acelerar el cambio estructural y la modernización.

La desincorporación de paraestatales se inició con el registró de 1,115 entidades, aunque a lo largo de ésta se crearon 59 más, dando un universo total de 1,214.

Los objetivos del programa de desincorporación de entidades paraestatales fueron:

- ◆ Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- ◆ Que los recursos escasos del sector público sean debidamente canalizados para aquellas áreas estratégicas y prioritarias, para coadyuvar en su desarrollo productivo.
- ◆ Eliminación de gastos y subsidios hacia aquellas empresas que no tenían justificación, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- ◆ Promover la productividad de la economía, tanto para las empresas estatales como también para el sector privado.
- ◆ Disminuir el tamaño del sector paraestatal con el fin de mejorar la eficiencia productiva de las misma.

En países industrializados, la empresa privada es más eficiente que la pública, pero si bien es cierto que el sector privado no tiene el objetivo inmediato de servir en primer instancia como medida de política económica y otorgar a la vez beneficios sociales para la población menos privilegiada, que en este país estaríamos hablando de la mayoría de los mexicanos. En otras palabras, la entidad privada está orientada a satisfacer necesidades de bienes y servicios

donde el objetivo es obtener determinado nivel de ganancia y de igual manera capitalizarse, mientras que la pública debe además de cumplir con ciertos requisitos como rentabilidad, eficiencia y eficacia, y obedecer a objetivos de política económica.⁵⁰

Principales elementos que fortalecieron dicho proceso de desincorporación:

- Las paraestatales normalmente concentran grandes masas de trabajadores, lo cual origina que los costos de producción se eleven, disminuyendo por supuesto la rentabilidad.
- Asimismo, la falta de asignación de recursos, el uso de tecnología obsoleta y la capacidad instalada ociosa, determinan la productividad de la empresa pública, que en éste caso con base en las características anteriores, dichas paraestatales presentan bajos niveles de productividad y en algunos casos es nula.
- México cuenta con escasos recursos, los cuales no podían ser totalmente canalizados a las 1, 214 paraestatales que participaban en 63 ramas de la actividad económica, ya que había otras necesidades que cubrir.
- Las empresas al registrar altos costos de producción y tener bajos niveles de productividad, era lógico que presentaran altos déficit, lo cual originaba que el Estado continuará otorgándoles subsidios para financiar dicho déficit.
- Existen entidades públicas que sólo existen en papel y muchas otras duplicaban funciones como son el caso de fondos y fideicomisos.

Ante el contexto anterior, fue necesario crear las condiciones de un desarrollo económico sustentable, y es así como se procedió a seleccionar sólo aquellas paraestatales que era necesario dirigir.

⁵⁰ Ver, capítulo 2.

Es por ello que el Gobierno llevó a cabo la desincorporación de las empresas públicas,⁵¹ y a raíz de esto se dio el proceso de su privatización y venta.

El proceso de desincorporación se llevó a cabo bajo las siguientes alternativas:

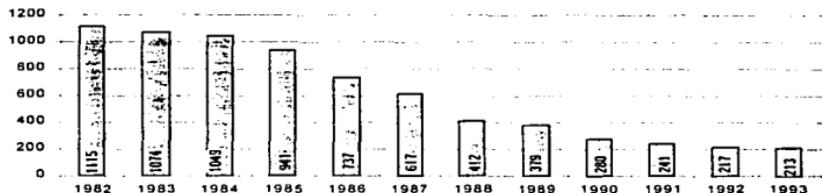
<u>Alternativas</u>	<u>Características</u>
◆ Liquidación o extinción	Si la empresa no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que fue creada, aparte no era rentable y no poseía potencial económico.
◆ Fusión	Si dos o más paraestatales incrementaban su eficiencia al unirse.
◆ Transferencia	Para el caso de las entidades prioritarias que estuvieran vinculadas con los programas de desarrollo regional.
◆ Enajenación o venta	Cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritarias con viabilidad económica.

El avance del proceso de desincorporación es notorio, (Ver. Gráfica No.2), ya que ha reducido sus dimensiones considerablemente. En 1982 existían 1, 214

⁵¹ Es importante señalar que se desincorporan entidades paraestatales y no sólo empresas. Entiéndase por las primeras, aquéllos organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos. Las empresas de participación minoritaria, por ley no se consideran entidades públicas.

entidades paraestatales para 1993 sólo 223, es decir se desincorporaron 991 empresas públicas en tan sólo una década. En el mismo período 51 entidades se encontraban en proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.⁵²

Gráfica No.2
Evolución Anual del Proceso de Desincorporación del Sector
Paraestatal
(1982-1993)



Fuente : Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. México, 1993. FCE p.45. Con base en información de SEMIP.

En el proceso de enajenación de empresas públicas la SHCP, es la responsable de llevar a cabo la venta de empresas paraestatales que dio inició en 1985, cuyas actividades se llevaron a cabo en el área de la coordinación de asesores del secretario de esa dependencia. En la primera etapa del proceso de venta de 1985 a 1989, se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

⁵² Es importante señalar que en el mismo período se crearon 86 entidades paraestatales adicionales por dos motivos: el primero con propósitos de bienestar social; es el caso de Agroasemex del Fideicomiso de Casa Propia; el segundo, por las necesidades del propio proceso de privatización. La estrategia de enajenación de Sicartsa, por ejemplo, estableció la necesidad de dividirla en siete empresas con el objeto de integrar paquetes que pudieran ser vendidos, lo cual implicó la creación de siete entidades paraestatales, mismas que fueron desincorporadas una vez que concluyó dicho proceso. Rogozinski, Jacques. *Ibid.* p.47.

Los factores a seguir para llevar acabo la enajenación o venta de paraestatales son:

- ◆ Transparencia.
- ◆ Marco Jurídico.
- ◆ Marco Normativo.
- ◆ Licitación Pública.
- ◆ Rentabilidad.
- ◆ Proceso de Reestructuración.
- ◆ Revocación de Procesos de Venta.

*Cada paraestatal que se somete al **proceso de enajenación**, (en el Anexo 1 se detalla dicho proceso), independientemente de sus características y problemas particulares, ha de seguir las siguientes etapas:*

- ◆ Propuesta de la dependencia coordinadora.
- ◆ Dictamen de la comisión intersecretarial gasto financiamiento.
- ◆ Acuerdo de desincorporación.
- ◆ Designación del banco de agente.
- ◆ Estrategia de venta.
- ◆ Perfil y prospecto de venta.
- ◆ Evaluación técnico-financiera.
- ◆ Recepción y evaluación de ofertas.
- ◆ Autorización y resolución de venta.
- ◆ Formalización de la compraventa.
- ◆ Desincorporación.
- ◆ Integración del libro blanco.

Asimismo, en el Anexo 2 se presentan los efectos macroeconómicos y microeconómicos que generó el proceso de desincorporación en México.

3.4 EMPRESAS ESTRATÉGICAS PARA LA NACIÓN

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera empresas estratégicas aquellas entidades públicas que están relacionadas de manera directa con las **áreas estratégicas** que por Ley debe de manejar el Estado para el desarrollo económico de México. Así, de acuerdo al artículo 28 de dicha constitución se pueden mencionar las siguientes:

- ◆ Correos.
- ◆ Telégrafos.
- ◆ Radiotelegrafía y la comunicación vía satélite.
- ◆ Petróleo y los demás hidrocarburos.
- ◆ Petroquímica básica.
- ◆ Minerales radiactivos y generación de energía nuclear.
- ◆ Electricidad.
- ◆ Ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Las áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, menciona que debe ejercer su rectoría en ellas para proteger la seguridad y la soberanía de la nación. Asimismo, otorgar concesiones o permisos para mantener o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Aquellas empresas que se consideren como estratégicas y por la cuantía de los ingresos y gastos que ejercen en forma anual (año fiscal), por los apoyos fiscales (subsidios) que les otorgué el Gobierno Federal; el impacto social que se desprende de su actividad y el efecto que causa en las finanzas públicas, son incluidas en el presupuesto de egresos de la Federación en forma anual con el propósito de que el Estado ejerza un control estricto sobre las finanzas y la

ejecución de sus políticas sean acordes a las de éste. Es decir, que las empresas estratégicas participen en forma conjunta con la sociedad para que el Estado, como un Estado promotor y solidario (Reforma del Estado) continúe con la labor de promoción y de rectoría económica, que en el caso de México requiere concentración en las empresas y ramas que son estratégicas para asegurar el desarrollo nacional.⁵³

⁵³ Villareal René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. 1993. México. FCE. 395p.

CAPÍTULO IV

4. LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA

En este capítulo se describen los antecedentes y la evolución de la industria petroquímica, así como también su problemática actual. Asimismo, se evalúa la conveniencia de privatizar parcial o totalmente dicha industria. De igual manera se describirán las ventajas y desventajas económicas, políticas y sociales.

4.1 ESBOZO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DE LA PETROQUÍMICA MEXICANA

La química orgánica nació y se desarrolló en Europa en el siglo XIX, usando principalmente como materia prima el carbón y los subproductos de su coquización. Al hablar de petroquímica, se está refiriendo a la química del petróleo, a los procesos de transformación química de los hidrocarburos naturales que se extraen de los yacimientos del subsuelo. Con base en lo anterior, los productos petroquímicos pueden ser definidos como las diversas sustancias que se obtienen a partir de la transformación del petróleo crudo y del gas natural, mediante métodos de reacción química inducidos por el hombre. Las características que les han sido incorporadas a estas nuevas sustancias les permite ser utilizadas como materias primas industriales.

Del contexto anterior se desprende su importancia económica, no importando que sean materias primas sintéticas.⁵⁴ Se producen en grandes cantidades y a precios bajos, las cuales han sustituido a muchas materias primas de origen natural, escasas y de alto costo. Asimismo, son utilizadas en la elaboración de un gran número de productos de uso cotidiano.

La petroquímica se divide en básicos y en secundarios, bajo dos criterios:

- ◆ ***Criterio técnico***, se refiere a aquellos productos que sean resultado del primer proceso de transformación química de los hidrocarburos naturales. A dichos productos se les denomina productos básicos.
- ◆ ***Criterio estratégico*** - económico, se refiere a los productos que, aún cuando se obtengan en una segunda o tercera fase de transformación química de los hidrocarburos naturales, el Estado considera que son de interés económico fundamental para la economía nacional, por ser materias de uso generalizado en la industria. Al resto de los productos petroquímicos que provienen de la segunda o tercera fase de transformación química se le llaman productos secundarios.

Generalizando, la importancia de la petroquímica básica y secundaria radica en que cada producto es el punto de partida de un gran número de eslabonamientos o encadenamientos productivos entre muchas industrias, a través de los cuales los productos generados en una fase sirven de materia prima en una etapa siguiente para generar así otros productos. Pemex vende los petroquímicos

⁵⁴ Antes del surgimiento de la industria petroquímica, existían problemas para abastecimiento de materias primas como el caucho natural, el cual es indispensable para la fabricación de productos de hule, como llantas para automóviles. Posteriormente el desarrollo de la petroquímica permitió la producción masiva de cauchos sintéticos y baratos y de alta calidad. A partir de los hidrocarburos se eliminó ese obstáculo, lo que permitió el desarrollo de la industria automotriz que hoy conocemos. Otro ejemplo es la elaboración de fibras sintéticas como el poliéster y nylon que en combinación con fibras naturales como el algodón y la lana permiten ofrecer precios bajos en diversas telas. Estos son sólo unos ejemplos de miles que existen.

básicos a algunas empresas privadas, que los utilizan para fabricar productos que a su vez venden a otras empresas privadas, y así sucesivamente. Este proceso termina finalmente en la elaboración de más de cien mil productos que son utilizados cotidianamente, tanto por los sectores productivos, como por la misma sociedad.

Cabe mencionar la importancia estratégica del amoniaco⁵⁵ en la producción de alimentos. Asimismo, es el origen de cadenas petroquímicas que generan fibras, hules, resinas y otros productos de gran importancia como en la medicina, en la industria y el hogar. Industrias de fertilizantes, textiles, de alimentos y de plástico, por mencionar algunas, requieren de la producción obtenida de los procesos de transformación de la industria petroquímica, lo cual la convierte en el motor principal para el abastecimiento de materias primas para la cadena productiva.

Con respecto a las instalaciones de la planta productiva, la petroquímica tiene un grado de modernización, aunque la tecnología es heterogénea, cada nueva planta introduce los procesos más avanzados. Las características que presenta al respecto son:

- Para obtener máximos resultados se ha requerido de instalaciones a gran escala.
- Reduce número de trabajadores en proporción a los volúmenes producidos. La automatización ha permitido reducir los costos en la relación capital - trabajo.
- El rendimiento del trabajo es de los más altos en el conjunto de la economía.

⁵⁵ El amoniaco que es un petroquímico básico, se obtiene *urea*, que a su vez se utiliza para fabricar fertilizantes, los cuales son destinados a la agricultura y contribuyen a incrementar la producción de alimentos, tanto para el hombre (maíz, frijol, frutas y verduras) como para toda clase de animales, muchos de los cuales son a su vez fuente de alimentos para los seres humanos (carne, leche, huevo, entre otros). Manzo Yépez José Luis. *¿Qué Hacer con PEMEX?. Una alternativa a la privatización*. México, 1996. GRIJALBO. p.127.

- ◆ Conforme aumenta la planta, las posibilidades de que un trabajador incremente las cuotas de producción son más que proporcionales en relación al monto de las inversiones.
- ◆ El personal ocupado requiere de capacitación, por que la mano de obra con escasa calificación representa porcentajes muy bajos.

Las características de la tecnología actual cuenta con un grado importante de modernización:

- ◆ Supervisión mediante computadoras de los instrumentos de control o de la maquinaria y equipo.
- ◆ Se ha contribuido a mejorar la eficiencia de las plantas modernas.
- ◆ Desarrollo de simuladores.
- ◆ Los perfeccionamientos de materiales y de catalizadores.
- ◆ El uso de tecnologías destinadas a disminuir el consumo de energía.

Sin embargo, la debilidad económica de este basamento es que a pesar de que una gran parte considerable de éstas últimas instalaciones están a nivel de los mayores desarrollo internacionales, predomina la importación de bienes de capital. Es aquí donde al no tener recursos suficientes, dicha industria presenta algunos rezagos tecnológicos. Asimismo, cabe señalar las ineficiencias existentes para la investigación y producción de tecnología.

A continuación se presenta de manera general la evolución de la industria petroquímica en México:

En el periodo de 1920 -1940, la industria química no existía en México, pero se estableció la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial; las comunicaciones, los transportes, bancos, escuelas tecnológicas, entre otras.

En la década de 1940-1950, no se podía importar con facilidad productos petroquímicos³⁴ que eran necesarios para los procesos productivos, por lo cual se tuvo que desarrollar aceleradamente la producción química, aumentando el número de industrias de 379 a 1,710, registrándose un incremento del 16% anual. El capital invertido a precios constantes aumentó al 26% anual, el número de trabajadores pasó de 10,000 a 34, 280.

La industria petroquímica mexicana cobró importancia a partir de 1950. fue estratégica en el desarrollo industrial del país, ya que con la elaboración de productos básicos fue posible proveer de insumos a empresas de la petroquímica secundaria y de otras ramas industriales. Inicialmente, estuvo orientada para satisfacer la demanda de mercado interno que en ese entonces era muy reducido.

A finales de 1950. reanudó la importación de petroquímicos. Existía ya un gran grupo de empresarios químicos y economistas con mayor preparación, al mismo tiempo Pemex contaba con técnicos con mayor visión. Bajo el contexto anterior, dicha paraestatal, decidió que era factible sustituir la importación de algunos productos de la petroquímica, construyendo las plantas necesarias.

Asimismo, de los productos a sustituir se consideró y localizó que fuera el dodecibenceno, que se fabrica por el proceso de alquilación, proceso conocido en Pemex y usado en la fabricación de isooctano, una gasolina de alta calidad que se usaba en los motores de avión de hélice. Fue hasta entonces cuando se trató de comprar la tecnología para instalar la planta de dodecibenceno.

La primera planta de petroquímica que hubo en México la instaló Pemex en 1958, para recuperar azufre, en Poza Rica Ver., la cual no se consideraba ni por Pemex ni por las empresas extranjeras que le vendían la tecnología, como una planta petroquímica, porque de hecho la recuperación de azufre se hace para mejorar la gasolina y otros combustibles, no para el mercado petroquímico.

³⁴ Debido a las circunstancias de la segunda guerra mundial.

Por otro lado, "Los permisos para producir petroquímicos los otorga el Ejecutivo Federal, con la intervención de las Secretarías de Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, oyendo previamente la opinión de Pemex."⁵⁷ Desde 1959 funcionó de hecho la Comisión Petroquímica, con los dos Secretarios de Estado y el Director de Pemex, donde éstos contaban con el asesoramiento de expertos en cada Secretaría y los de Pemex. Posteriormente se analizaban los proyectos presentados por los inversionistas privados que solicitaban permisos y se les otorgaban aquellos proyectos que se consideraban más ventajosos para el país. Debido a los conflictos de intereses que se estaban presentando constantemente, después de algunos años se hizo otro reglamento.⁵⁸

En 1960, Pemex elaboro cinco productos petroquímicos:

- ◆ Azufre.
- ◆ Dodecilbenceno.
- ◆ Tetramero.
- ◆ Alquilarilos ligero.
- ◆ Alquilarilos pesado.

En 1962, se añadieron el amoniaco y el anhídrido carbónico, ambos importantes insumos para la industria de los fertilizantes. Posteriormente en 1964, se inicia la producción de aromáticos; compuestos utilizados por industrias tan diversas como fibras y resinas sintéticas, plásticos y detergentes. Las producciones eran siete veces mayores que en el año de 1960. En el mismo año, una vez iniciada la producción de dodecilbenceno, se sustituyó por la producción nacional el producto importado.

⁵⁷ Legislación y Comisión Petroquímica. En el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en 1959. Artículo 30.

⁵⁸ En 1971, entró en vigor el nuevo reglamento sobre petroquímicos (Ver página 64).

La actitud de las empresas extranjeras cambió, y empezaron a ofrecer su tecnología y fue así como a partir de los sesenta Pemex pudo comprar las tecnologías que necesitó y desgraciadamente sus técnicos se acostumbraron a comprar, en lugar de desarrollar tecnología, que es mucho más difícil. Con respecto al crecimiento en esta década fue casi exclusivamente con plantas de Pemex. Posteriormente con la participación privada en la producción de petroquímicos se logró impulsar dicho sector. Lo anterior, gracias a que se rompió el mito de que no había en México la capacidad necesaria para establecer una industria como la petroquímica.

Como se puede observar, durante la década de 1960, la producción de productos petroquímicos fue de sólo 0.05 millones de toneladas por año, correspondiente a dos productos, toda vez que aún no existía la participación del sector privado. (Ver Cuadro No. 1).

En los años de 1962 y 1963, iniciaron operaciones las dos primeras plantas de amoníaco que instaló Pemex en Cosoleacaque, Ver., y en Salamanca, Gto. Cabe señalar que desde 1963, se firmó un protocolo financiero Franco-Mexicano, con el cual se ayudó al establecimiento de las primeras empresas petroquímicas separadas de Pemex, como industrias derivadas del etileno; recibió aval de 13.5 millones de pesos para sus proyectos de glicoles y aminas, síntesis orgánicas. Otro aval de 16.2 millones para producir anhídrido fólico. La Industria Nacional Químico-Farmacéutica se reestructuró y cambio de nombre a Industria Petroquímica Nacional recibiendo asimismo un aval por 25.7 millones de pesos del crédito francés para su planta de metanol que instaló en San Martín Texmelucan, Puebla. Dicha planta pasó tiempo después a formar parte de Pemex. A dicho protocolo francés se le sumaron también en 1965 otros prestamos como son: de Inglaterra 310 millones de pesos, 8.8 millones de libras esterlinas; de Alemania 62.5 millones; de Japón 528 millones de pesos. Es importante señalarlo,

ya que la petroquímica requiere además de tecnologías de proceso, de producto y de equipo, una inversión cuantiosa, especialmente en las plantas gigantes que se instalan para los productos básicos.

En 1964 se inició la producción de aromáticos en Minatitlan Ver.; entre éstos se encuentra el benceno que se necesitaba como materia prima para el dodecilbenceno y así se dejó de importar. En 1965, inició operaciones la segunda planta de dodecilbenceno, ubicada en Cd. Madero, Tamps. En 1967 empezaron a producir plantas de etano, etileno, dicloroetano, cloruro de vinilo, y estireno. En 1968 y 1969 iniciaron la producción las plantas de acetaldehído y de ciclohexano.

Para el período de 1958-1964, la industria petroquímica ya estaba consolidada. Los logros alcanzados en la producción de productos petroquímicos básicos fueron considerables, aún cuando no se le había dedicado esfuerzos a la investigación y desarrollo tecnológicos en el campo. Asimismo, el empleo de técnicas propias eran prácticamente inexistentes y para la elaboración de casi todos los productos, se requerían de licencias de patentes detentadas por empresas químicas transnacionales.

En el período de 1964-1970, la política petroquímica estuvo orientada hacia lograr la sustitución de importaciones mediante un mayor aprovechamiento de los hidrocarburos, esto por ser una materia prima en un sin número de actividades económicas del país.

En 1970 se produjeron 1.5 millones de toneladas, de los cuales 1.0 millones de toneladas fueron de 14 productos de Pemex y medio millón de toneladas correspondieron a 10 productos de las empresas privadas con permiso petroquímico (Ver cuadro No.1)⁵⁹ En el mismo año, la producción de la petroquímica a cargo de Pemex se agrupó en seis categorías, de acuerdo a su principal producto de origen:

- ◆ Derivados del metano.
- ◆ Etano.
- ◆ Propano.
- ◆ Butano butileno.
- ◆ Sulfhídrico.
- ◆ Naftas (aromáticos).

Fabricándose de esta manera un total de 26 productos petroquímicos. Antes de los años setenta, la tecnología de los procesos utilizados por la industria petrolera fue comprada a compañías Norteamericanas, Europeas o Japonesas, al no contar con la experiencia necesaria para el diseño de las mismas. Aunque las tecnologías adquiridas no siempre resultaban las más convenientes o las más apropiadas a las circunstancias particulares. Por ello fue que los costos de producción de la industria petrolera se vieron fuertemente encarecidos por concepto de pago de tecnología, ingeniería básica y del detalle.

En 1971 entró en vigor el nuevo Reglamento específico sobre la petroquímica, donde se dio vida legal a la Comisión Petroquímica y se le dotó de personalidad jurídica y de recursos propios. El mismo documento también estableció las

⁵⁹ Los permisos que se aprobaron por una u otra razón los proyectos aún no se terminaban o estaban por terminarse. Cabe recalcar que la mayor parte de las plantas de la iniciativa privada son por lo general de mayor tamaño que las de Pemex, ya que los productos son menos básicos y de uso más específico, o sea con una demanda menor. Pemex. "Memoria de Labores". México, 1970.

características de los permisos y las garantías que deberían dar los inversionistas para asegurar el cumplimiento del proyecto.

Generalizando, la evolución de la producción de la industria petroquímica por décadas se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro No.1
Producción petroquímica en México
(millones de toneladas)

Concepto	1960	1970	1980	1990
Ventas de PEMEX	0.05	1	3.4	7.3
Número de productos	2	14	32	34
Ventas de empresas privadas a/	n.d	0.5	2.6	7.2
Número de productos	n.d	10	48	66
Total nacional	0.05	1.5	6	14.5 b/
Total de productos	2	24	80	100

a/ Ventas de empresas del sector secundario (con permiso petroquímico).

b/ De éste total, el 14% se exportó.

Son estimados con base en cifras publicadas para los productos de mayor volumen.

n.d = En 1960 aun no existían empresas privadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Memorias de Labores, varios años.

En el período de 1970 a 1980, la producción total de la petroquímica de Pemex creció al 13% anual registrando para 1980 un total de 3.4 millones de toneladas, mientras que las empresas privadas crecieron al 17.9% anual llegando a 2.6 millones de toneladas. Asimismo, el total nacional de la producción de la petroquímica de ambos sectores fue de 6.0 millones de toneladas que comparado con la producción de 1970 sólo representó un 25% sobre la producción total nacional generada en 1980. Es importante mencionar que ésta fue una década de fuerte crecimiento de la inversión privada y menor de Pemex-petroquímica, ya que ésta dedicó sus recursos a invertir en la extracción de crudo de los yacimientos recién descubiertos en el sureste del país.

Asimismo, la bonanza petrolera de 1976-1981, permitió mejorar las condiciones tecnológicas de la petroquímica básica⁶⁰, destinando inversión para la construcción de grandes Complejos Petroquímicos (CPQ) como la Cangrejera, Cosoleacaque y Pajaritos, a las cuales se le suman en los años más recientes las plantas del complejo de Morelos que representan un fortalecimiento de la capacidad en Pemex.

En la década de los 80's, se contaba ya con 92 plantas agrupadas en 17 complejos; a pesar de la crisis. Las condiciones de producción como: elevado desarrollo tecnológico, inversiones de gran reconocimiento y optima utilización de la capacidad instalada, no fueron suficientes para satisfacer la demanda interna. Por ejemplo, el volumen de la producción petroquímica básica pasó de 66 mil toneladas en 1960 a dos millones en 1970. Para 1982, la cifra alcanzó 10.5 millones de toneladas, lo cual significó para este último período un crecimiento anual de más de 15%.⁶¹ Los incrementos más significativos correspondieron a la obtención de amoniaco, anhídrido carbónico, azufre, etano, acetaldehído y metanol.

Para satisfacer la demanda interna se a tenido que recurrir a las importaciones de productos petroquímicos, las cuales llegaron a representar en el pasado, más de la tercera parte del consumo nacional de productos petroquímicos básicos, y nueve de los productos que se importaban todavía no se elaboraban internamente.

A finales de 1985, se le da un nuevo giro a la estrategia de desregulación de la industria petroquímica para implantar una política de privatización. La desincorporación de los complejos petroquímicos parece confirmar una estrategia

⁶⁰ Cabe señalar que la petroquímica básica, en la década de los ochenta, fue no sólo la rama más dinámica de la industria petrolera, sino además, de la economía en su conjunto.

⁶¹ Pemex. "Memoria de Labores". México, 1982. p.12.

económica que ante el nuevo entorno de apertura y de desregulación del Estado, el sector privado tenía que participar.

Fue así, que en 1986 se llevó acabo la reestructuración de la petroquímica mexicana, a partir de que el Gobierno inició la desclasificación de lo que se consideraba en ese entonces petroquímica básica, dando luz verde a la liberalización comercial de la industria. ***El objetivo de dicha reestructuración fue crear las condiciones propicias para atraer capital y tecnología para modernizar el sector.*** Éste era el objetivo que se planteó antes de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, posteriormente, dicha estratégica cambio desde 1986-1994 hasta la puesta en marcha del TLC, el cual se concentró en la desregulación progresiva y casi total de la industria.

Así, los efectos del Tratado de Libre Comercio en la Industria Petroquímica fueron los siguientes:

- ◆ Se suprimieron los candados a la inversión privada, nacional y extranjera.
- ◆ Se anularon los permisos de importación, en la subrama de petroquímicos básicos vigentes.
- ◆ Reducción de aranceles y eliminación total para el año 2004.

Al entrar en vigor el TLC se desreguló totalmente el comercio interfronterizo del gas natural (principal insumo de la industria petroquímica) y se le abrieron las puertas a la inversión extranjera en los rubros de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. De esta manera se empezaban a satisfacer las viejas propuestas de los inversionistas privados para elevar su participación en la industria petrolera. Asimismo, se abrió la posibilidad de que los inversionistas extranjeros participaran con el 100% en la petroquímica secundaria, siempre y cuando lo hicieran a través de fideicomiso. De igual manera se redujeron los

trámites y los plazos de respuesta del gobierno para otorgar los permisos para la elaboración de productos secundarios⁶².

En 1988 se concluyeron las obras de ingeniería del (CPQ) la Cangrejera, cuyas instalaciones están destinadas al procesamiento de hidrocarburos y a la fabricación de etileno y sus derivados, así como la obtención de benceno, tolueno y xileno. El total de plantas petroquímicas de la paraestatal, hasta 1989 fue de 106, más 40 complementarias en operación.⁶³ En la misma fecha, el 87% de la producción obtenida en las instalaciones estatales provienen de los cuatro grandes complejos ya señalados. Donde el (CPQ) la Cangrejera es la unidad en construcción más productiva y moderna, con respecto a nivel internacional.

Así, la producción total de la petroquímica obtenida por Pemex en 1989 fue de 16.06 millones de toneladas, la cual representa un crecimiento de 9.2% con respecto a 1988. Esta cifra representó un aprovechamiento del 99% de la capacidad instalada. Según el Informe de Labores de Pemex, en 1989 se obtuvieron cifras máximas de producción anual de los siguientes productos petroquímicos: Acetaldehído, Acilonitido, Amoniaco, Azufre, Betano, Butadieno, Ciclohexano, Cloruro de vinilo, Cumeno, Dicloroetano, Etano, Etileno, Isopropano, Metanol, Mezcla de Xileno, Paraxileno, Perelovetileno, Polietileno A.D., Polietileno B.D., Propileno, Tetradoruro de carbono, Tolueno.

⁶² Se formuló de igual manera un mecanismo para que el capital extranjero participara en la petroquímica básica, éstos proveerían de fondos y Pemex amortizaría con los ingresos que se obtuviesen de su operación, lo cual significaba que dicho sector seguiría bajo control del estado.

⁶³ Pemex. *Memoria de Labores*. México, 1989. p. 12.

Cabe señalar que en el año de 1990, las ventas totales de la producción petroquímica a nivel nacional alcanzó cifras de 17.58 millones de toneladas, superior en 9.45% con respecto a los 16.06 millones de toneladas producidas en 1989. Debido al incremento de la capacidad instalada en 4.9%⁶⁴ y de igual manera al incremento de la productividad del plantel ya existente. Asimismo, siguieron predominando los mismos productos que en 1989 en cuanto a cifras máximas de producción anual de productos petroquímicos se refiere.

En 1990, había siete grandes consorcios en los que participaba el capital extranjero., éstos se dedicaban a elaborar productos de mayor valor agregado, como poliésteres y fibras sintéticas, resinas como el policloruro de vinilo, siendo éste último uno de los principales productos de exportación, polietileno, agroquímicos y hule. De los productos con mayor valor, Pemex sólo dominaba en el Polietileno (30.8% de la producción de resinas).

La fabricación de petroquímicos en México, está concentrada en unas cuantas empresas grande, porque en tan sólo cinco años disminuyó el número de compañías que participaban en el subsector de químicos básicos, pasando de 803 a 658 empresas.⁶⁵

Por otro lado, la producción de Pemex-petroquímica en el periodo de 1985-1995, en general presenta una tendencia ascendente, excepto en 1993 donde registró una producción de 11,910 miles de toneladas anuales, que comparado con la producción de 13,638 en 1992, tuvo un decremento de 14.5%.(Ver. Cuadro No.2). Generalizando, la elaboración de petroquímicos secundarios creció a una tasa media anual de 4.05%, mientras que la capacidad instalada de dicha industria sólo observo un crecimiento medio anual de 1.86%, para dicho período. En el año de 1996, la producción de petroquímicos alcanzó 13,292 mil toneladas, volumen

⁶⁴ La utilización de la capacidad instalada en el período de 1990 fue de 90.3%.

⁶⁵ Información retomada de los Censos Económicos de INEGI. 1994.

1.2 por ciento menor al del año anterior. Las tasas de variación fueron negativas en todas las cadenas a excepción de la de derivados del metano. La baja en la producción de petroquímicos se debió principalmente a la falta de materia prima por el accidente ocurrido en Cactus durante el mes de julio, y por la reparación general de la planta de etileno del Complejo Petroquímico Morelos en noviembre y diciembre.⁶⁶

Cuadro No.2
Capacidad instalada y elaboración
de productos petroquímicos

1985-1995

(miles de toneladas)

Año	Elaboración de petroquímicos secundarios	Capacidad instalada
1985	9,039	11,593
1986	9,468	11,604
1987	10,367	11,875
1988	10,554	12,340
1989	11,589	13,049
1990	12,685	13,222
1991	13,117	12,571
1992	13,638	12,641
1993	11,910	13,601
1994	13,066	13,951
1995	13,448	13,951

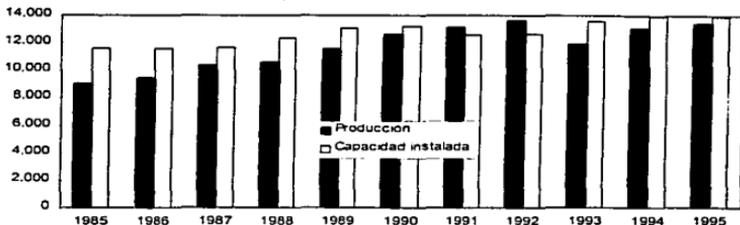
Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de Pemex, México, 1996.

Por otro lado, el sector petroquímico secundario⁶⁷ se caracteriza por tener bajos niveles de capacidad instalada (Ver. Gráfica No. 3), lo cual representa un problema para la competitividad de dicho sector.

⁶⁶ Pemex.: "Memoria de Labores", 1997, p.74.

⁶⁷ Generalmente la industria petroquímica se caracteriza por tener bajos niveles de capacidad instalada.

Gráfica No.3
Capacidad instalada y producción de petroquímicos secundarios
1985-1995
 (miles de toneladas)



Fuente : Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de Pemex México, 1995.

Con respecto a Pemex-petroquímica, de 1986 a 1994 su participación relativa en las ventas al exterior ha aumentado (15% del total). En términos cualitativos y cuantitativos, el sector privado es el que a coadyuvado a apuntalar las exportaciones. Dicho sector se ha dedicado a abastecer al mercado nacional, ya que sólo exporta excedentes de algunos insumos intermedios, como amoníaco, etileno y azufre. Por el contrario, las empresas privadas ya han desarrollado algunos nichos de exportación. Sin embargo, el incremento de las exportaciones ha ocasionado el crecimiento acelerado de las importaciones, a más de 400%, entre 1986 y 1994.

En 1995, 10 de las empresas petroquímicas⁶⁸ más grandes concentraban el 70% de las ventas. Cabe recalcar que a excepción de Pemex, en la mayoría de estas empresas hay capital extranjero. Dado que la petroquímica es una industria de alta tecnología e intensiva en capital fijo.

⁶⁸ Pemex, Celanese, Resistol, Petrocel, Fibras Químicas, Telmex, Primex, Polioles y Nylon de México, NAFIN. *La Competitividad de la Empresa Mexicana*, NAFIN, México, 1995, P.66. Con base en información de MIB, *The petrochemical in México*, 1992.

Con respecto a las políticas industriales, en lo que respecta principalmente a las pequeñas y medianas industrias, los subsidios y el proteccionismo son bases en las que ya no pueden apoyarse. Por otro lado, tampoco basta en este aspecto la simple privatización de activos.

4.2 LAS RECLASIFICACIONES DE LOS PRODUCTOS PETROQUÍMICOS

A manera de antecedente, cabe señalar que Pemex, estaba dividido por tres ramas: Producción Primaria, Refinación de Crudo y Petroquímica Básica, es en ésta última, donde se comienza a dar los primeros cambios importantes en la estrategia de desarrollo y reorganización de la empresa, tanto en su apertura para la inversión privada como en términos de la reorganización de que ha venido siendo objeto.

Con base en la Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo en materia petroquímica, publicada en 1971, en México la industria petroquímica se divide en dos sectores:

- ◆ **Productos petroquímicos básicos.**
- ◆ **Productos petroquímicos secundarios.**

Al *sector básico* pertenecen aquellos productos que son resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales. Dichos productos se consumen como materia prima para elaborar productos intermedios y algunos de uso final. El desarrollo corresponde exclusivamente a Pemex o algunos organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creadas por el Estado. Por lo tanto no podrán tener participación de ninguna especie los inversionistas privados.

El *sector secundario*, comprende los productos que son resultado de los procesos subsecuentes a los señalados anteriormente, en su elaboración sí podrán

participar indistintamente y en forma no exclusiva la nación y los inversionistas privados. En dicho sector sólo se tienen productos intermedios⁶⁹ y de uso final.⁷⁰

Estrategia de cambio en la Industria Petroquímica:

Bajo el contexto anterior, se procedió primeramente a realizar una clasificación previa en octubre de 1986 de los productos petroquímicos, donde abarcaba 34 productos básicos; de los cuales incluía a 10 de los 12 definidos como básicos, donde al butileno no lo mencionaba y al acetileno ya lo ubicaba entre los secundarios, y 36 productos secundarios.

En agosto de 1989,⁷¹ se efectuó una nueva reclasificación, 50 productos fueron concedidos al sector privado para la elaboración, comercialización y distribución, quedando bajo control estatal sólo 20 productos básicos. Mientras que los productos secundarios aumentaron 66. Entre los básicos incluyó a seis petrolíferos (etano, pentano, hexano, heptano, parafinas y base para negro humo. Entre los secundarios no añadió a ningún básico, excepto al acetileno ya mencionado.

En 1991⁷², sólo se hizo la reclasificación de un producto: el éter metil terbutílico (oxigenante de la gasolina) que pasó de básico a secundario. Quedando así 19 productos básicos y 67 productos secundarios. Asimismo, después de la antepenúltima reclasificación son considerados como básicos 8 productos y 13

⁶⁹ Los productos intermedios son aquellos que se consumen como materia prima para elaborar productos de uso final.

⁷⁰ Los productos de uso final son aquellos que ya no sufren transformación química y se consumen por otras ramas de la actividad económica, ya sea como materia prima o como productos auxiliares, éstos productos se dividen a su vez en ocho principales ramas que se describen a continuación: fibras artificiales (incluye polímeros), resinas sintéticas, plastificantes, plaguicidas, elastómeros, fertilizantes, productos diversos, productos relacionados con el hule; como los solventes, agentes tenso activos, colorantes y pigmentos orgánicos, aditivos para alimentos, materias primas para la industria farmacéutica, aditivos para la industria petrolera y otros productos.

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1989. p.22.

⁷² Ibid. 7 de junio de 1991. p.12.

como secundarios.⁷³ En el (Cuadro No. 3) se puede observar como se fue dando el proceso de reclasificación de los productos básicos.

Cuadro No.3
México: Lista oficial de petroquímicos básicos 1960-1992

Abril 9, 1960 (*) No. de productos 17	Octubre 13, 1986 No. de productos 34	Agosto 15, 1989 No. de productos 28	Agosto 17, 1992 No. de productos 5
	Acetaldehído		
	Acetonitrilo		
	Acrilonitrilo		
	Alfaolefinas		
Amoniaco	Amoniaco	Amoniaco	
Benceno	Benceno	Benceno	
Bicloruro de Etileno			
Butadieno	Butadieno	Butadieno	
	Ciclohexano		Butanos (**)
Cloruro de Etilo			
Cumeno	Cloruro de Vinilo		
	Cumeno		
	Dicloroetano		
Dodecibenceno	Dodecibenceno	Dodecibenceno	
	Estreno		
	Etano		Etano
	Eter Metil	Eter Metil	
	Terbutílico	Terbutílico	
	Etilbenceno		
Etileno	Etileno	Etileno	
	Heptano	Heptano	Heptano
Estreno			
	Hexano	Hexano	Hexano
Isopropanol	Isopropanol		
	Mat. prima p/Negro de Humo	Mat. prima p/Negro de Humo	Mat. prima p/Negro de Humo
Metanol	Metanol	Metanol	
			Naftas (**)
	N-Parafinas	N-Parafinas	
	Olefinas internas		
	Ortoxileno	Ortoxileno	
	Oxido de Etileno		
	Paraxileno	Paraxileno	
	Pentano	Pentano	Pentano
Polietileno A D	Polietileno A D		
Polietileno B D	Polietileno B D		
			Propanos (**)
Propileno	Propileno	Propileno	
Polipropileno		Ter Amil Metil	
		Eter***	
Tolueno	Tetrámero de prop		
Xileno	Tolueno	Tolueno	
	Xileno	Xileno	

(*) Primera lista publicada.

(**) En la última reclasificación, estos productos fueron incluidos por primera vez en la lista de petroquímicos básicos.

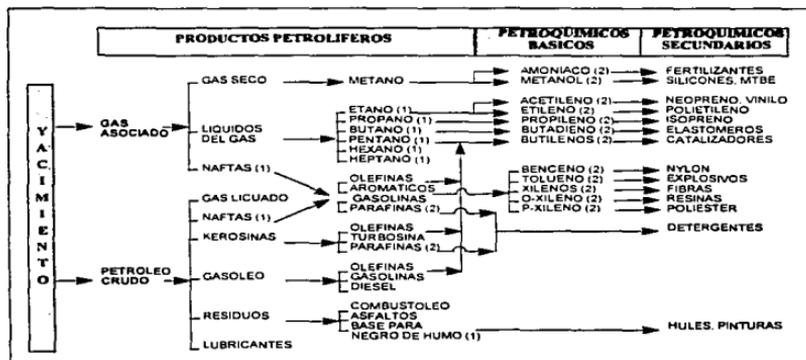
(***) Este producto fue eliminado de la lista de petroquímicos básicos en 1991, quedando 19.

Fuente: Cardenas Cuauhtémoc, NO a la Venta de la Petroquímica: Una política petrolera patriótica, México, 1995. GRIJALBO, p 93-94.

⁷³ Ibid. 17 de agosto de 1996.

De igual manera, en agosto de 1992, se dió a conocer la penúltima reclasificación⁷⁴ la cual se puede ver claramente en el (Diagrama No.1.) Donde los que tienen el número (1) fueron reclasificados como petroquímicos básicos y los que tienen el número (2) como petroquímicos secundarios. Donde son considerados como básicos 8 productos y 13 como secundarios.⁷⁵

Diagrama No.1
Ubicación real de los productos petroquímicos
reclasificados en 1992



Fuente: Elaboración propia con base en Cárdenas Cuauhtémoc. „No a la Venta de la Petroquímica. Una política petrolera patriótica México, 1996. GRIJALBO. P.102.

⁷⁴ Ibid. 7 de agosto de 1989. p.7.

⁷⁵ Ibid. 17 de agosto de 1996.

En la reestructuración de la industria petroquímica, se contempla también la creación de una nueva empresa denominada petroquímica secundaria que tendrá a su cargo actividades que no son exclusivas de la paraestatal, cuyos objetivos son el tratar de que Pemex pueda competir en los mercados nacionales e internacionales en las mejores condiciones posibles, promoviendo inclusive coinversiones, fusiones, establecimiento de otras empresas subsidiarias y todas aquellas medidas que mejor convengan al interés de Pemex.

Es importante señalar que en octubre de 1996 se hizo la última reclasificación pasando al metano a los productos secundarios.⁷⁶

Los objetivos de las reclasificaciones fueron el de diversificar exportaciones, articular operaciones industriales y unir esfuerzos tanto públicos como privados. Asimismo, se pretendía mantener e incrementar la capacidad de producción, complementar encadenamientos interindustriales, la ejecución de proyectos de inversión, promover un vasto programa de desarrollo concertado con el sector empresarial mexicano y con firmas del exterior, con el fin de que tanto el sector público como privado integren cadenas productivas eficientes y permitan que la industria petroquímica mexicana sea más competitiva a nivel internacional y además pueda cubrir la demanda interna, sin perder de vista la rentabilidad del proceso productivo.

De acuerdo a como se fueron dando las reclasificaciones antes mencionadas, tal pareciera que se estaba preparando la futura privatización de la petroquímica básica, englobándola en la secundaria. En conclusión, dichas reclasificaciones no atienden a criterios científicos, técnicos o económico - estratégicos, sino más bien obedece a los objetivos del modelo neoliberal de adelgazar cada vez más el Estado y responder a los compromisos que el mismo gobierno propuso y de igual

⁷⁶ Ibid. Mes de Octubre de 1996.

manera responder a las necesidades de capital financiero internacional, para la modernización industrial.

4.3 SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA

Las reclasificaciones, la liberalización y supresión de obstáculos a la participación del capital privado⁷⁷ en la petroquímica secundaria tuvo como objetivo principal estimular la inversión y atraer capital extranjero al sector. Lo anterior se determinó con base en las restricciones financieras que a padecido Pemex desde 1982, las cuales han limitado severamente las inversiones y los programas de expansión.

Para el año de 1992⁷⁸ existían ya 227 empresas petroquímicas privadas en México.⁷⁹ Lo cual quiere decir que se dio un fuerte aumento de la inversión privada en la petroquímica secundaria, ya que registró por arriba de los mil millones de nuevos pesos anuales de 1990 a 1992. En 1993 disminuyó a 954 millones de nuevos pesos. Al respecto, en el mismo año Pemex sólo invirtió 272 millones por las siguientes razones: a la política de ajuste en las finanzas públicas del gobierno mexicano y las prioridades de asignación de los recursos por parte de Pemex, que fueron canalizados principalmente a las actividades de exploración, producción primaria y refinación, así como también para el pago de impuestos, principalmente.

Hasta 1993, una gran parte de la petroquímica secundaria ya se encontraba privatizada. La cifra no se tiene oficialmente, pero analizando el (Cuadro No.4), los

⁷⁷ En 1961, se otorgaron los primeros permisos para la elaboración de 8 productos correspondientes a la petroquímica secundaria y posteriormente en 1984 ya se habían otorgado 405 permisos.

⁷⁸ Por otro lado, es importante señalar que en 1992 Petróleos Mexicanos se reestructuró en cuatro unidades administrativas: Pemex-Exploración y Producción. (PEP), Pemex-Refinación. (PR), Pemex, Gas natural y Petroquímica Básica. (FGPB) y Pemex -Petroquímica. (PQ). La unidad Administrativa de Pemex - Petroquímica se refiere únicamente a la petroquímica secundaria.

⁷⁹ Montaño E. *Petroquímica en México*. 1992, México. Facultad de Química, UNAM. p.273.

resultados son los siguientes: La industria privada registró el 31% de la producción total de petroquímicos y la unidad administrativa; Pemex - Petroquímica 69%.

Cuadro No. 4
Indicadores de privatización en la industria
petroquímica secundaria, 1993

Indicador	Industria privada	Pemex-petroquímica
Producción (% en peso)	31	69
Capacidad (% en peso)	38	62
Ventas (% en peso)	46	54
Empleos directos (%)	68	32
Inversiones (% del valor)	78	22

Fuente: Periódico "La Jornada". Sección Económica. México, 25 de abril de 1996.

Asimismo, la evolución de la inversión del sector privado en la industria petroquímica fue positiva, excepto en el año de 1993 donde se registró una baja significativa con respecto al año anterior de 27.7%. Sin embargo, a partir de 1994 presentó incrementos significativos, registrando para dicho año una inversión de 2,229 miles de millones de pesos. Para 1995, superó ampliamente a la del año anterior en casi 150%, repuntando en 5,556 miles de millones de pesos. (Ver Cuadro No.5).

Cuadro No.5
Inversión Realizada por el Sector Privado
en la Industria Petroquímica Mexicana
1991-1995
(miles de pesos)

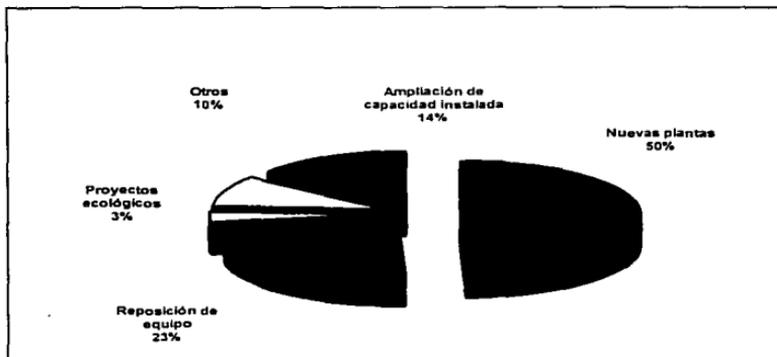
Año	Monto total ^{1/}	Ampliación de capacidad instalada	Nuevas Plantas	Reposición de equipo	Proyectos ecológicos	Otros
1991	1,103,736	318,340	282,574	464,990	11,481	26,351
1992	1,219,131	436,702	283,836	253,636	136,903	108,054
1993	954,283	368,211	89,660	250,863	121,932	123,617
1994	2,228,763	976,814	399,329	305,501	265,819	281,300
1995	5,556,812	792,596	2,748,443	1,295,324	184,904	534,545

^{1/} En algunos casos el resultado de la suma parcial no corresponde al monto total debido al redondeo de cifras.

Fuente: Secretaría de Energía, SE. Petroquímica 1995. Anuario Estadístico. Noviembre, 1996 p.142.

Asimismo, el destino de la inversión privada en la industria petroquímica en 1995, se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 4
Distribución de la inversión privada, 1995
(porcentajes)



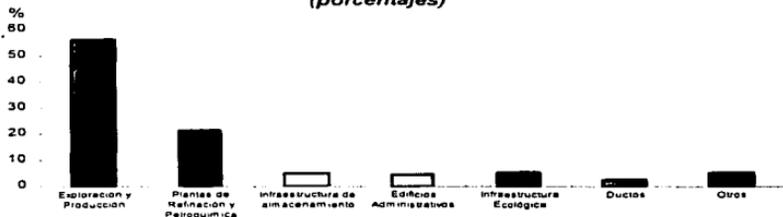
Fuente: Secretaría de Energía. SE. Petroquímica 1995. Anuario Estadístico. Noviembre, 1996. p.19.

Como se observa en la gráfica anterior, el 49.5% y el 23.3% de la inversión total se destina a la construcción de nuevas plantas y a la reposición de equipo, respectivamente. Mientras que el 27% restante se destinó principalmente a incrementar la capacidad instalada, a proyectos ecológicos y a otros proyectos. Cabe señalar, que el 82.1% de la inversión se canalizó a las subramas petroquímicas, en donde predominan la de agentes tensoactivos, productos intermedios y explosivos; el resto de la inversión se destinó a fibras, resinas y

otras ramas.⁸⁰ Lo cual se debe principalmente; al reflejó favorable en el comercio exterior, derivada de precios más competitivos, tratados comerciales, y a el propósito de complementar la oferta en el mercado nacional.

Durante el sexenio del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 56% de la inversión después de impuestos se destinó a las actividades de exploración, perforación y explotación de hidrocarburos. Mientras, para las plantas de refinación y petroquímica se canalizó sólo el 21.4%. Es muy importante señalar que la inversión destinada a dichas plantas es baja comparada con los rezagos que presentan ambas actividades. Para los rubros de infraestructura de almacenamiento, la construcción de edificios administrativos e infraestructura ecológica, se destinó el 4.9%, 4.6% y 5.3%, respectivamente. Mientras que para ductos sólo se canalizó el 2.0%. Ver siguiente gráfica.

Gráfica No.5
Pemex: Destino de la inversión, sexenio 1989-1994
(porcentajes)



Fuentes: José Luis Manzo Yepez. *¿Qué hacer con PEMEX? Una alternativa a la privatización.* GRIJALBO, p. 63.

⁸⁰ El estudio de la industria petroquímica se subdivide en cinco subramas principales y catorce subramas de especialidades. Las primeras son intermedios, fertilizantes nitrogenados, resinas sintéticas, fibras químicas, y elastómeros y negro humo. Las primeras subramas son las más relevantes, ya que en su conjunto representan poco más del 90% del volumen de la producción en los últimos dos años, 1994-1995.

La crisis recurrente que desde 1982 se ha venido dando, aunado a la depresión de 1986 de los precios del petróleo, lograron hacer que las inversiones en términos reales disminuyeran. Aparte de que la mayoría de las inversiones en estos años se dirigió principalmente a áreas estrategias como la extracción y producción de crudo. Es por ello que Pemex sólo canalizó 15% del total de las inversiones a la petroquímica en 1995, lo cual explica la caída no sólo en términos absolutos sino también frente a otras empresas privadas. (Ver. Cuadro. No.6).

Cuadro No.6
Inversión en términos reales en la petroquímica nacional
(millones de pesos de 1994)

Año	Sector privado	Pemex
1991	1.103	500
1992	1.219	600
1993	954	250
1994	2.228	403
1995	5.558	387

Fuente: Secretaría de Energía, SE. - Petroquímica 1995. Anuario Estadístico Noviembre, 1995 p.20 Banco de México, Instituto Económico México, 1994.

Es importante señalar que las restricciones financieras de la paraestatal se entienden no sólo por el desplome de los precios del petróleo en 1986, sino además por las transferencias al fisco mediante impuestos directos e indirectos, los cuales en 1995 representaron el 70.5% de sus egresos totales, lo que constituye aproximadamente 27.5% de todos los ingresos fiscales del gobierno.⁸¹ En el siguiente cuadro No.7, se puede observar la evolución de los impuestos como proporción de los ingresos totales de Pemex, por sexenio. Cabe recalcar que actualmente, se sigue aplicando un porcentaje similar en la carga tributaria para Pemex.

⁸¹ Pemex, "Memoria de Labores." México, 1996. La segunda cifra corresponde a 1994 y se obtuvo de Pemex, "Anuario Estadístico." México, 1995.

Cuadro No.7
Pemex: Impuestos pagados e ingresos totales, 1983-1994
(miles de millones de dólares de 1994)¹

Sexenio	Ingresos totales (monto)	Impuestos directos ² (monto)	Impuestos como proporción de los ingresos (%)
Miguel de la Madrid	125	77	62
Carlos Salinas de Gortari	141	84	60

^{1/} Se utilizó el deflactor implícito del PIB, de Estados Unidos.

^{2/} Incluye los IEPS.

Fuentes: José Luis Manzo Yépez, *¿Qué hacer con PEMEX? Una alternativa a la privatización*. GRIJALBO, p. 52.

Con base en SHCP. Estadísticas Hacendarias del Sector Público. SPP y SHCP. Cuentas de la Hacienda Pública Federal; Pemex, Memoria de Labores, 1994.

Por otro lado, la mayoría de las plantas de Pemex trabajan a toda su capacidad, para la elaboración de los productos clave (productos básicos), ya que de éstos se obtienen las materias primas que constituyen las cadenas productivas.

Asimismo, la capacidad de refinación de petrolíferos a partir de 1980 a 1993, (Ver Cuadro No.8) no supera el consumo nacional de combustibles, por lo cual el consumo interno dependió crecientemente de las importaciones. Es importante mencionar que la producción de crudo es suficiente para satisfacer la demanda interna, pero no se cuenta con la capacidad necesaria para refinar el crudo hasta obtener productos terminados (es por ello que en algunos casos sea tenido que importar gasolinas). Así como también no cuenta con la capacidad necesaria para satisfacer la demanda de productos básicos que necesita la industria petroquímica.

Cuadro No.8
Capacidad de refinación y consumo de petrolíferos, 1980-1993
(volúmenes en miles de barriles por día)

Año	Capacidad de refinación completa de crudo ^{1/}		Consumo nacional de combustibles		Capacidad de refinación como proporción del consumo (%)
	Volumen (1)	índice de crecimiento (2)	Volumen (3)	Índice de crecimiento (4)	(1/3)
1980	1,052	100	1,108	100	0.95
1981	1,052	100	1,204	109	0.87
1982	1,052	100	1,204	109	0.87
1983	1,077	102	1,182	107	0.91
1984	1,117	106	1,247	113	0.90
1985	1,117	106	1,322	119	0.85
1986	1,117	106	1,331	120	0.84
1987	1,254	119	1,409	127	0.89
1988	1,254	119	1,394	126	0.90
1989	1,391	132	1,533	138	0.91
1990	1,391	132	1,591	144	0.87
1991	1,262	120	1,679	152	0.75
1992	1,262	120	1,685	152	0.75
1993	1,259	120	1,716	155	0.73

^{1/} La refinación completa de crudo se refiere a la capacidad para refinar crudo hasta la elaboración de productos terminados que satisfagan los requerimientos del mercado. (1980-1986, estimado, 90% de la capacidad instalada de destilación). La capacidad de operación equivale al 92% de la capacidad instalada.

Fuentes: José Luis Manzo Yépez. *¿Qué hacer con PEMEX?. Una alternativa a la privatización*. GRUJALBO. p. 67.

Las limitaciones técnico - financieras de Pemex se han convertido en un severo cuello de botella para el crecimiento de la producción. Bajo el contexto anterior se explica en parte el déficit que presenta la balanza comercial petroquímica. (Ver Cuadro No.9). La necesidad de superar éste cuello de botella obedece al crecimiento de el consumo, que en algunas ramas a sido mayor que el del PIB, a pesar de la recesión.

Asimismo, continuarán las presiones sobre Pemex en la medida en que este saturada la capacidad de procesamiento de insumos claves para el resto de la cadena, como el etano.

Cuadro No.9
México: Balanza comercial de petroquímicos nacional 1981-1995
(millones de dólares)

Año	Pemex			Otras empresas privadas		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1981	153.6	523.4	-369.8	188.4	781.0	-592.6
1982	140.4	401.3	-260.9	240.0	453.1	-213.1
1983	123.9	336.6	-212.7	406.1	495.7	-89.6
1984	128.5	441.7	-313.2	523.2	450.1	73.1
1985	78.9	572.8	-493.9	519.1	448.1	71.0
1986	30.2	324.8	-294.6	590.3	407.7	182.6
1987	30.8	34.8	-4.0	782.5	858.3	-75.8
1988	73.6	17.7	55.9	949.9	1334.0	-384.1
1989	110.5	9.2	101.3	959.6	1646.9	-687.3
1990	235.9	1.8	234.1	1078.8	1435.9	-357.1
1991	246.2	18.6	227.6	1143.8	1694.8	-551.0
1992	203.3	26.3	177.0	n.d.	n.d.	n.d.
1993	186.3	26.9	159.4	n.d.	n.d.	n.d.
1994	276.6	57.1	219.5	n.d.	n.d.	n.d.
1995	247.4	32.2	215.2	n.d.	n.d.	n.d.

N d = Información no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos de 1992, 1995 y 1996 Pemex

Cabe destacar la importancia de la participación de la industria petroquímica en el PIB, en la industria manufacturera y en el total de las ramas de actividad, ya que para 1995 representó el 1.3%, 5.9% y 69.5%, respectivamente. Registrando un incremento del 8.3%, 7.2% y 1.1%, con respecto al año anterior.

Con respecto al empleo, cobra importancia la industria petroquímica por su efecto multiplicador en los diferentes sectores de la economía. Genera empleos directos e indirectos por su eslabonamiento con una gran variedad de industrias orientadas a la fabricación de bienes de consumo intermedio y final. No obstante del grado de especialización y la automatización que caracteriza sus procesos.

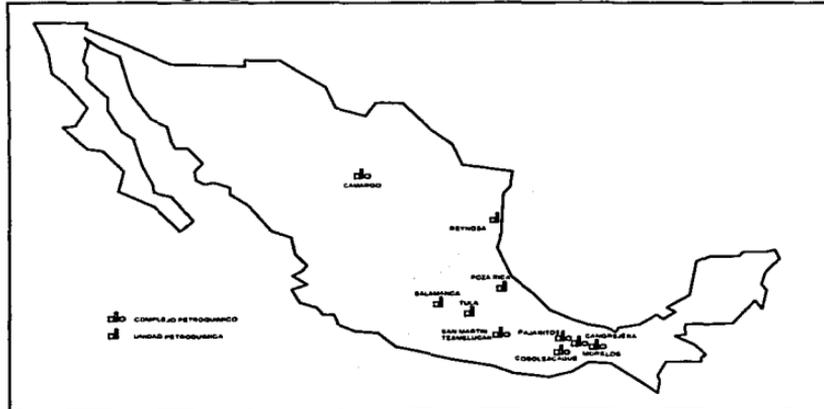
La política de inversiones que a aplicado Pemex, es con el fin de destinar la mayoría de los recursos a la actividad de extracción y producción de petróleo, y permitir la participación restringida de la iniciativa privada nacional y extranjera en la producción de petroquímicos secundarios.

De acuerdo al contexto anterior, actualmente el gobierno decidió iniciar la privatización de diez complejos que Pemex - petroquímica aún posee y administra, los cuales le otorgan el liderazgo en el sector, dichos complejos son:

- ◆ Cosoleacaque
- ◆ Morelos
- ◆ Salamanca
- ◆ Camargo
- ◆ Tula
- ◆ Cangrejera
- ◆ Pajaritos
- ◆ San Martín Texmelucan
- ◆ Escolín
- ◆ Reynosa

La ubicación geográfica de los diez complejos petroquímicos mexicanos se visualizan en el siguiente mapa:

Mapa No.1
Localización geográfica de los centros petroquímicos en México



Fuente: Pemex. "Anuario Estadístico." México, 1995 p. 33.

La situación actual acerca de la privatización de la industria petroquímica se presenta a continuación:⁸²

En 1982, Adrián Lajous Vargas ingreso a Pemex⁸³, como Coordinador Ejecutivo de Comercio Internacional, donde impulsó una corriente reprivatizadora dentro del sector, como alternativa al abrupto corte de la inversión pública en la industria petrolera. Fue en enero de 1995, cuando la Presidencia de la República lo designó como nuevo director de la paraestatal Petróleos Mexicanos. Asimismo, al

⁸² La información que se presenta fue recabada y desarrollada con base en el periódico "El Financiero", 1996-1997. Varios columnistas como: Víctor González, Isabel Becerril, David Shields, Emilio Rabasa, Marcos Chavez, Gerardo Flores, Miguel Ángel Sánchez, Gabriela Amador, Georgina Tristán, principalmente. México, 1996-1997. Varias páginas.

⁸³ En 1982, Francisco Rojas era el Director de Pemex.

tomar posesión de su nuevo cargo destaca: "que los objetivos económicos de Pemex se insertan en una visión estratégica amplia y de largo plazo que define la propiedad y el control directo de los hidrocarburos por parte del Estado". Lo cual es totalmente diferente a lo que se está llevando a cabo con respecto al desmantelamiento de la industria petroquímica.

La desincorporación de Pémex - petroquímica, entró en una etapa (1986), donde cada quien buscará defender sus intereses. Por ejemplo, el 19 de enero, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, busco demostrar su poder para demostrarle tanto al Gobierno como a los futuros dueños de la petroquímica, que ellos tendrán la posesión del contrato colectivo de las entidades a desincorporar, ya que para ellos el problema no es que se vendan las industrias sino que se pierdan las relaciones contractuales, que se generaran de una serie de protestas por parte de los trabajadores de dicho sector.

Fue el 14 de noviembre de 1995⁸⁴ cuando se presentó la licitación pública de Cosoleacaque. A finales de 1995 se publicó la primera licitación para vender el complejo, el cual provee el 37.5% de la producción petroquímica de Pemex y casi toda la oferta nacional de amoniaco. El gobierno espera obtener ingresos por 15 mil millones de dólares. Cabe señalar que la decisión de desincorporación obedece a aspectos financieros, pues dicha empresa a anunciado que invertirá el total de los ingresos en infraestructura y producción de crudo.

Este proceso de privatización se llevará a cabo con el fin de lograr los siguientes objetivos:

- ◆ Modernización del sector petroquímico.
- ◆ Capitalizar a Pemex con el objetivo de elevar sus inversiones en áreas prioritarias.

⁸⁴ Periódico "El Financiero." México, 14 de noviembre de 1995.p.15.

Dentro del Programa de Desarrollo del Sector Energético, se desatacó que en 1995, las plantas petroquímicas aportaban el 74% de impuestos al gobierno federal.

"La privatización de la petroquímica no responde a un modelo de desarrollo económico propio ni siquiera importado, sino que forma parte de un proceso de transnacionalización de ésta industria, impulsado por las grandes empresas petroleras y químicas internacionales".⁸⁵

"La comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados determinó el 5 de marzo de 1996 que los procesos de desincorporación de las plantas de petroquímica secundaria del país están apegadas a la Constitución, pero recomendó al Poder Ejecutivo Federal que disponga su atención inmediata para cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley General de Bienes Nacionales en la convocatoria de desincorporación del complejo petroquímico de Cosoleacaque."⁸⁶ En general, se pretende que se de prioridad a la participación de los inversionistas mexicanos en la desincorporación de las plantas de petroquímica secundaria, a demás de cumplir aspectos tales como el desarrollo regional, la presentación de planes de negocios orientados a atender las expectativas y requerimientos de la pequeña y mediana industria mexicana.

⁸⁵ Periódico. "El Financiero". México, 31 de enero de 1996, p.10.

⁸⁶ Ibid. 5 de marzo de 1996, p.32.

Al no haber ya retroceso en cuanto a la privatización de las plantas petroquímicas, cabe mencionar que de las 60 plantas en venta, 7 de ellas habrán de quedar bajo control del gobierno, por considerarlas todavía estratégicas⁸⁷. Son 43 plantas petroquímicas de 60 plantas industriales⁸⁸ que se encuentran en la región de Veracruz, donde la principal necesidad es *la inversión*.

Como ya se mencionó anteriormente, el primer Complejo a privatizarse será el de Cosoleacaque el cual presenta las siguientes características: "es el que presenta una mayor producción, es decir de 88% de la producción nacional que se genera en dicha zona. Cosoleacaque representa el 55%. En 1995 produjo 2.1 millones de toneladas de amoníaco, 35 mil de paraxileno y 19 mil de hidrógeno. Incluso cifras oficiales revelan que 88% del amoníaco que se consume en México se canaliza a la industria de los fertilizantes y el 12 % restante a la actividad agrícola."⁸⁹

"Con respecto al empleo la industria petroquímica genera más de 70 mil empleos directos y los productos elaborados que se utilizan tienen una gran gama de aplicaciones, que van desde la fabricación de textiles, fertilizantes y materiales para construcción, hasta la producción de juguetes, discos y empaques."⁹⁰

El 25 de septiembre de 1996, queda suspendida la venta de la petroquímica secundaria. Asimismo, el 14 de octubre dijeron que Pemex se abriría en dicho sector a la participación privada, nacional y extranjera pero manteniendo la mayoría accionaria (51%), donde probablemente también cotizarían en la Bolsa

⁸⁷ Como son la Tratadora y Fraccionadora de Hidrocarburos, Estabilizadora de Crudo, Hidrosulfurizadora de Naftas y Recuperadora de Hidrocarburos Licuables (Criogénica), que se encuentran en el Complejo la Cangrejera. Además, Tratadora y Fraccionadora de Hidrocarburos Condensados, en el Complejo Morelos, asimismo, Criogénica y Metiliterbutiléter, en el Complejo Pajaritos. Con respecto a los Complejos de Cosoleacaque y Escolin que de igual manera se encuentran ubicados en la misma zona de Veracruz, sus plantas serán vendidas en su totalidad. Cabe señalar que otras plantas industriales se localizan en Camargo, Reynosa, Salamanca, Tula e Independencia.

⁸⁸ Son sesenta plantas industriales distribuidas en los 10 centros petroquímicos.

⁸⁹ Ibid. 12 de marzo de 1996. p.28.

⁹⁰ Ibid. 16 de julio de 1996. p.12.

Mexicana de Valores⁹¹. De igual manera se reformará a la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo⁹², para identificar específicamente los productos petroquímicos básicos, los cuales seguirán formando parte del Estado y dejar a los interesados invertir en la no básica. Por otro lado, con el Reglamento Petroquímico se eliminará la necesidad de obtener permisos para la elaboración de los petroquímicos hasta ahora denominados como secundarios. También se mencionó que se crearán condiciones para la expansión de nuevas plantas. El cambio de estrategia se debió al rechazo generalizado por parte de los partidos de oposición, sectores productivo y el propio seno del partido de gobierno. Lo anterior fue un radical cambio de estrategia, ya que se aseguraba que la privatización de la industria petroquímica seguiría adelante, lo cual quiere decir que carecemos de credibilidad ante los inversionistas.

El 12 de febrero de 1997 se dió a conocer cuatro de las diez filiales a privatizar bajo la nueva estrategia, las cuales son: Cosoleacaque, Camargo, Escollín (Poza Rica) y Tula. Las nuevas filiales no podrán colocar acciones en la Bolsa de Valores antes de cumplir dos años de operación, por supuesto ya que en éste momento muchas de ellas no son lo suficientemente rentables para atraer inversionistas, lo cual es probable que suceda cuando dichas filiales presenten estados financieros favorables. Posteriormente las filiales restantes se finiquitarán.

⁹¹ El capital de las nuevas filiales estará constituida por dos series de acciones: la serie A, que representaría cuando menos el 51 por ciento del capital social y que estará en manos del gobierno federal o de un organismo descentralizado o de una empresa de participación estatal, y la serie B, que representará hasta el 49% del capital social y que sería de libre suscripción.

⁹² El 14 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de petróleo, que define en Ley los petroquímicos básicos reservados al Estado. Donde señala que los petroquímicos básicos son: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, materia prima para negro de humo y naftas. El metano también será un producto básico, en los casos en que provenga directamente de los hidrocarburos.

4.4 ALTERNATIVAS: PRIVATIZAR O NO LA PETROQUÍMICA

4.4.1 NO PRIVATIZAR

Al no privatizar la industria petroquímica nacional permitirá que el gobierno siga llevando el control y administración de la petroquímica básica como lo a hecho hasta ahora. Pero la estrategia a seguir es la de reactivar, financiar o modernizar las plantas de Pemex⁹³ por medio de fideicomisos que contarían con recursos nacionales y extranjeros, los cuales se amortizarían junto con los intereses esperados por el desempeño de la paraestatal. Esta sería alguna manera de capitalizar la empresa sin perder el control de sus plantas.⁹⁴

4.4.2 PRIVATIZAR

Enajenar parcial o completamente los complejos industriales de la petroquímica secundaria⁹⁵ que actualmente posee el gobierno mexicano. Para ello, existen diferentes alternativas de privatización:

- ◆ Venta de todos los complejos industriales.
- ◆ Venta de sólo algunos complejos industriales y seguir administrando el Gobierno Federal aquellos que satisfaga el presupuesto que se tiene para lograr desarrollo y competitividad.
- ◆ Venta de hasta 49% de las acciones de los complejos industriales.

⁹³ La necesidad de recursos financieros para Pemex - Petroquímica obedece más a la necesidad de ampliar la capacidad de procesamiento que de emprender una verdadera modernización de las plantas en el corto plazo. Se dice que a principios de los noventa la petroquímica básica en México contaba con plantas cuya tecnología era similar a las que operaban en Estados Unidos y Canadá.

⁹⁴ Dicha propuesta se dio a conocer antes de la idea de desincorporar el sector petroquímico, pero no se sabe nada acerca de si se llevó a cabo o faltó la promoción suficiente.

⁹⁵ El proceso de privatización se llevará a cabo solamente para la petroquímica secundaria con restricciones de participación privada en sólo 49% del capital social. La petroquímica básica seguirá en manos del Estado.

4.5 PRIVATIZACIÓN TOTAL O PARCIAL: VÍA BURSATILIZACIÓN O ENAJENACIÓN

4.5.1 VÍA BURSATILIZACIÓN

Esta forma de privatización prevé que PEMEX puede allegarse de dinero necesario para inyectar a los complejos industriales y reactivar la producción, la tecnología, así como también llevar a cabo proyectos de modernización o expansión. Por medio de ésta opción es posible controlar tanto el grado de participación de la inversión privada como su origen; nacional o extranjero. Aunque dichas filiales deben de presentar requisitos como: rentabilidad, solvencia, credibilidad, principalmente, para poder cotizar en la BMV.

Cabe señalar que sólo tres empresas del sector cotizan en la Bolsa de Valores: Grupo Alfa, Celanese y CYDSA. La estrategia a seguir por Pemex - Petroquímica sería la siguiente: El sector podría retener el 5% del capital total y pulverizar el resto; para los inversionistas que provengan del mismo sector se les destinaría el 45% de participación en el capital social, el cual estaría fraccionado de tal manera para que ninguno de ellos fuera dueño de más del 2% del capital social. El resto del capital social sería de libre suscripción. Esta es una manera de que el Estado siga teniendo el control de la industria petroquímica.

4.5.2 ENAJENACIÓN

A través de ésta opción se podrán subastar al mejor postor los complejos industriales y a través de ésta convocatoria, el Gobierno Federal evaluará a los candidatos para así determinar el comprador que garantice el logro de resultados benéficos para la industria petroquímica y en la economía en general. Dicho proceso se debe de realizar de manera transparente y conforme al marco jurídico que rige a la industria.

4.5.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES

DESVENTAJAS:

- Repercusión psicológica en los mexicanos por no poseer el petróleo.
- Los funcionarios actuales de los complejos industriales probablemente perderían su trabajo, en la misma forma puede afectar a muchos empleados protegidos.
- La decisión de privatizar puede ser usada como una arma para desestabilizar política y económicamente al país, al ser usada como postura por personalidades públicas, políticas y partidistas.
- Las empresas pequeñas y medianas del ramo se encontrarían en desventaja para competir en el entorno de apertura y de la rearticulación de las cadenas que emprendan las grandes compañías por las siguientes razones: poca o nula capacidad de crédito, limitaciones tecnológicas, organizacionales y costos de transacción ya sea para compra de insumos o ventas al exterior.
- Se perdería soberanía nacional.

VENTAJAS

- Inyección de recursos financieros a un sector que requiere de apoyo para soportar la demanda actual y el crecimiento futuro. Asimismo, mejorar la infraestructura y el abastecimiento de insumos energéticos.
- Evitar importaciones de productos de la petroquímica básica que actualmente se traen del extranjero.
- Incursión en la fabricación de productos básicos, actualmente no producidos por Pemex.
- Seguiría percibiendo el Gobierno impuestos por dicho concepto.
- Con la inyección de la inversión extranjera e inversión en la fabricación de nuevos productos, se generarían empleos.
- La posibilidad de incrementar las exportaciones de productos petroquímicos.

- ◆ Se desvanecería el poder para establecer volúmenes, calidad y precio de sus productos, que no siempre eran los adecuados.
- ◆ El mercado de petroquímicos se equilibraría en favor de las empresas ubicadas en el resto de las cadenas, por la mayor competencia en dicho abasto.
- ◆ La posibilidad de desabasto de algunos insumos, en virtud de una integración hacia abajo de las cadenas, tiene sus límites, ya que el eslabonamiento de éstas siempre llega a productos muy sementados, poco atractivos para las grandes empresas. Así en vez de controlar todas las cadenas productivas, preferían asociarse con una mediana empresa⁹⁶ para abastecer los mercados de bajo volumen. Por lo tanto el proceso de privatización fomentaría el establecimiento de alianzas estratégicas.

4.6 NO A LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA

Que el Gobierno Federal siga administrando Pemex, así como todos los complejos industriales de la petroquímica básica y secundaria. Para lo cual tendrá que seguir canalizando recursos⁹⁷ hacia dicho sector para dar continuidad a las necesidades del país.

4.6.1 VENTAJAS Y DESVENTAJAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES

DESVENTAJAS

- ◆ Posiblemente no han aplicado las estrategias adecuadas, por lo tanto Pemex no es lo suficientemente experto para administrar la empresa o los intereses son políticos más que económicos y sociales.

⁹⁶ Las medianas y pequeñas empresas deben contar con una serie de requisitos en términos de calidad, costos y servicio al cliente.

⁹⁷ Dichos recursos se destinan principalmente al pago de impuestos y a la explotación y extracción del petróleo crudo. Pemex. *Memoria de Labores*. 1995.

- ◆ La situación de 1995, expone que Pemex pagó al fisco el 70% de sus ingresos totales, lo cual hace ver que no es un negocio rentable, ya que gran parte de esas ganancias se deberían de distribuir en las cuatro unidades de administración de dicha paraestatal, sino por partes proporcionales, sí a las áreas que mayor requieran de inversión.
- ◆ Los complejos industriales requieren de inyección de dinero para satisfacer las necesidades actuales y posteriormente pensar en el crecimiento.
- ◆ Aunque el petróleo es propiedad de la nación como se describe en el artículo 28 de la Constitución, no se conoce un beneficio directo a la población, derivado de las utilidades de operación de Pemex. Más que nada han servido de aval para préstamos que se requieren del extranjero para estabilizar la economía, principalmente.
- ◆ Crear más deuda pública tanto para Pemex como para México, con el fin de satisfacer las necesidades de la paraestatal.

La venta de petróleo crudo por lo regular se mantiene siempre constante, debido a que otros países petroleros producen a precios más baratos, y al no canalizar inversión no se podrá incrementar la capacidad para reducir costos y ofrecer por lo tanto precios competitivos.

VENTAJAS

- ◆ "El petróleo sigue siendo de los mexicanos".⁹⁹
- ◆ Favorece intereses partidistas que defienden esta posición.
- ◆ No desestabilizar el país políticamente.
- ◆ El Gobierno mexicano seguirá contando con recursos para que en un determinado momento cuente con recursos pagar intereses de la deuda,

⁹⁹ Aunque de los ingresos que se generen, la mayoría de los mexicanos no obtienen beneficios directos, excepto la soberanía por dicho activo.

amortizaciones, garantizando a la vez un porcentaje seguro de impuestos, principalmente.

CONCLUSIONES

Del desarrollo del presente trabajo de investigación pueden desprenderse las siguientes conclusiones finales:

El tránsito de aplicar en México una política económica keynesiana a otra de corte monetarista, obedece a las necesidades de expansión y acumulación de capital. La revolución tecnológica ha agudizado los mecanismos de competencia entre los países, llevando a la globalización de las economías y a la conformación de bloques económicos regionales, en donde las políticas económicas de tipo keynesiano obstruían dicho proceso, por lo que las necesidades de expansión del capital exigen otras políticas acordes a su nuevo perfil, las cuales son de tipo neoliberal.

El modelo de desarrollo interno que adoptó el país durante varias décadas, exactamente de 1917 a 1982, se caracterizó por un gran proteccionismo, sustitución de importaciones y por una excesiva intervención del Estado en diversas ramas de la economía mexicana, dichas empresas paraestatales en su momento contribuyeron al desarrollo económico. Asimismo, sirvieron como instrumento de política económica para el logro de los diversos objetivos nacionales: empleo, crecimiento económico, estabilización, y benéficos sociales, principalmente.

A lo largo del presente estudio se pudo determinar que los objetivos a cumplir de las paraestatales y las empresas privadas son diferentes, ya que los primeros obedecen a fines de política económica y social, mientras que los segundos persiguen ganancias, (y no corregir las distorsiones y problemas de la economía), a través de la rentabilidad, eficiencia y eficacia de la empresa. El cumplimiento de los objetivos asignados a las paraestatales en materia económica no les justifica

los resultados con que venían operando hasta 1982, ya que presentaban problemas de costos de operación, en general problemas financieros. El gobierno, que en determinados momentos les canalizó recursos ya sea para subsidiar precios, evitar la quiebra y con ello mantener el empleo, en lugar de ayudarlas a seguir operando, lo único que generó fue efectos negativos en las principales variables económicas como: grandes presiones en el gasto público y rezago productivo, menor canalización de recursos en áreas prioritarias como son salud, fomento del empleo, vivienda, entre otras.

Cabe señalar que la participación del Estado en la economía no fue del todo ineficiente, ya que contribuyó de alguna manera en esos periodos al crecimiento económico. Así como también, coadyuvó a canalizar inversión en infraestructura en Estados que normalmente la inversión privada no tienen los estímulos suficientes para invertir o que generalmente no le son rentables.

A partir de 1982, se dieron una serie de cambios a nivel mundial y con base en el contexto anterior, la mayoría de las paraestatales estaban entorpeciendo el sano desarrollo de las fuerzas productivas, por lo que fue necesario tomar medidas y proceder a la desincorporación de empresa públicas con el objetivo primario de sanear las finanzas públicas. Asimismo, ir acorde con los cambios económicos, políticos y sociales que marcaba la reforma del Estado. La cual se decidió llevar a cabo para enfrentar los cambios que se estaban presentando a nivel internacional.

Respecto a la industria petroquímica, su modernización y su reestructuración llevada a cabo a partir de 1986, dió paso a la desregulación progresiva en materia de producción y comercialización, y a la atracción de inversión privada y extranjera. La problemática de la petroquímica mexicana reside fundamentalmente en que no se a podido aprovechar las economías de escala e integración debido al proteccionismo que ejerce el Estado en la paraestatal; el desarrollo de la industria petroquímica que se a dado es más bien de adaptación

que de creación de tecnología; asimismo, los mercados de sus productos finales y básicos son relativamente pequeños y hasta hace poco tiempo sumamente distorsionados por subsidios y medidas proteccionistas. Asimismo, la carga fiscal de Pemex, es excesiva, y no obstante los recursos sobrantes se destinan a áreas prioritarias como explotación y producción de crudo.

Claro esta que la principal variable que se requiere para el desarrollo de la industria petroquímica es *la inversión*, ya sea privada nacional o extranjera, con ello se eliminaría la inelasticidad de oferta de productos básicos y se fortalecería dicho sector. Bajo el contexto anterior, se comprueban las hipótesis planteadas en la investigación. Es decir los ingresos no están siendo debidamente canalizados a la inversión directa de sus plantas productivas para incrementar su capacidad instalada y productividad, sino que sólo han contribuido a pagar fuertes cargas impositivas, deuda externa y servir como aval a los préstamos extranjeros. Es importante señalar que al sector explotación y extracción de crudo es al que más se le destina recursos.

De igual manera, la alternativa de privatizar la industria petroquímica vía bursatilización es la más correcta para lograr el desarrollo de un sector tan importante y estratégico como lo es la petroquímica, ya que de ésta forma se contará con una nueva forma de administración que generará los recursos necesarios para los alcances de los objetivos de desarrollo y modernización de dicha industria. Asimismo, coadyuvar al crecimiento económico del país.

PROPUESTA

En el mercado petroquímico mundial hay tres elementos que dan ventajas competitivas a las empresas más importantes: a) economías de escala e integración, b) control sobre la tecnología, c) capacidad de acceso a mercados básicos y finales estables, competitivos y diversificados.⁹⁹ En el siguiente Cuadro se presentan algunos factores importantes que se deben de considerar para el adecuado desarrollo de la industria petroquímica.

Cuadro No.10 **Factores importantes para la industria petroquímica**

- 1. Elaboración de básicos cerca de las materias primas.**
- 2. Elaboración de secundarios en lugares que cuenten con mano de obra e infraestructura.**
- 3. Elaboración de productos finales cerca de mercados de consumo.**
- 4. Competitividad.**
 - A) Maximizar exportaciones de productos de consumo final.**
 - B) Que exportar productos intermedios no impida exportar productos finales.**
- 5. Competitividad en transformación.**
- 6. Abasto seguro y oportuno operado a precios competitivos de insumos.**
- 7. Establecer mecanismos de concertación interindustrial.**

Fuente: Nacional Financiera. *La Competitividad de la Empresa Mexicana*. Instituto Mexicano de ejecutivos de Finanzas, C.V. México, 1995 p 90.

⁹⁹ NAFINSA. *La Competitividad de la Empresa Mexicana*. 1995. México.

Para la formulación de propuestas se utilizará una herramienta de planeación estratégica denominada **Matriz DOFA**, (En el Anexo 3, se describe brevemente la metodología para la aplicación de estrategias), en la cual se agrupan cuatro tipos de estrategias para las cuales es necesario primeramente detectar las siguientes variables: debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, y posteriormente con base en cada una de ellas plantear las estrategias correspondientes, como alternativas para la modernización de la industria petroquímica.

En la siguiente matriz se presentan las variables: debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, para facilitar su estudio y el diseño de estrategias:

MATRIZ DOFA

MATRIZ DOFA	<p>⇒ Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reservas proyectadas al año 2030 • Minas petroleras por explotar • Crecimiento de la demanda proporcional al PIB • Cuenta con personal altamente capacitado • Cuenta con tecnología de punta • Estrictamente regulada la entrada del sector privado a ciertos sectores productivos 	<p>⇒ Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requiere altos niveles de inversión para desarrollo de nuevos productos crecimiento • Planta laboral con altos niveles de sueldos • Pemex ha monopolizado las funciones de Exploración y Producción, Gas y Petroquímica Básica y Refinación. • Capacidad insuficiente tanto nacional como internacional para procesos de refinación, en comparación con las reservas disponibles • Baja correlación entre innovación e inversión • No cuenta con tecnología propia y se a adaptado a la tecnología extranjera • Costos altos de transporte • No cuenta con los procesos necesarios para integrar una línea vertical de producción sin dependencias de insumos • No se cuenta con una demanda muy importante como para aplicar procesos de alta economía de escala
<p>⇒ Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de productos importados a) Bienes de insumo final b) Insumos. • Desarrollar su sector exportador • Alianzas estratégicas • Inversión y desarrollo de tecnología propia • Especializarse en líneas de producción, elevando calidad y competencia • Elevar calidad en todos sus productos 	Estrategias FO	Estrategias DO
<p>⇒ Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Altos costos de capacidad para realización de inversiones • Carga fiscal muy elevada. • Economía estable • Competencia de mercado internacional. 	Estrategias FA	Estrategias DA

Fuente: Elaboración propia

La formulación de estrategias es una función que resulta ser compleja, por la habilidad interdisciplinaria que se requiere tener para la integración de los dirigentes de una empresa, que por el grado de especialización que logran en su entorno de responsabilidad, consideran y contemplan todos los factores del entorno de la empresa para lograr la modernización y expansión de la misma.

Con base en las variables presentadas en la matriz DOFA, se proponen una serie de estrategias que coadyuvarán al desarrollo y crecimiento de la industria petroquímica.

ESTRATEGIAS:¹⁰⁰

Estrategias FO:

- ◆ Ampliar su planta productiva con tecnología de punta.
- ◆ Alianzas tecnológicas con empresas extranjeras.
- ◆ Reducción de costos.
- ◆ Participación del sector privado con capital minoritario.
- ◆ Especializar la administración de Pemex en funciones que garanticen la propiedad nacional del petróleo y responsabilizar al sector privado de las actividades restantes. (PEP, PREF, PGPB y PPG).

Estrategias FA:

- ◆ Elevar calidad de la producción.
- ◆ Reducción de costos para ser competitivo a nivel internacional.
- ◆ Incrementar la producción cuidando el medio ambiente.

¹⁰⁰ Las estrategias se realizaron con base en: Michel E. Porter. *Estrategia Competitiva*. Continental S,A de C.V. México, 1993.

Estrategias DO:

- ◆ Emisión de obligaciones.
- ◆ Permitir la participación del sector privado en actividades donde Pemex no puede canalizar los recursos suficientes para su desarrollo.
- ◆ Incrementar la capacidad de producción.
- ◆ Adquisición de tecnología para producir insumos que actualmente se importa y además derivados del petróleo.

Estrategias DA:

- ◆ Estimular la participación del capital privado nacional y extranjero.
- ◆ Crear áreas de inversión y desarrollo para la búsqueda de tecnología propia, y simplificación de procesos; optimización de costos y mayores niveles de calidad.

Tomando en cuenta la viabilidad de cada uno de las estrategias propuestas a continuación se proponen dos alternativas a seguir:

ALTERNATIVA 1***Concentración de los procesos de transformación:***

- ◆ Necesidad de ampliar la planta productiva para procesos de transformación.
- ◆ Elevar niveles de producción y calidad.
- ◆ Reducción de costos para eliminar importaciones.
- ◆ Necesidad de fuertes inversiones.
- ◆ Permitir la participación de la inversión privada tanto nacional como extranjera en un 49%.
- ◆ Adquisición de deuda.
- ◆ Adquiere riesgo por posible inestabilidad política y económica en el futuro.

- ◆ Se requiere establecer procesos de administración de la producción más complejos.
- ◆ Posible rezago de los procesos de exploración y extracción por apoyo a procesos de transformación.

ALTERNATIVA 2

Desconcentración de procesos de transformación:

- ◆ Inversión al 100% del sector privado en los procesos de transformación.
- ◆ Canalizar completamente la atención de Pemex a los procesos de exploración y extracción de crudo con la amplia posibilidad de reforzarla.
- ◆ Compromiso de tener precios competitivos del petróleo crudo para estimular su consumo por las empresas privadas.
- ◆ No requiere de grandes inversiones comparado con la primera alternativa.
- ◆ Posibilidad de un desarrollo mas acelerado en la industria petroquímica por el ingreso del sector privado.
- ◆ El petróleo sigue siendo propiedad nacional.

Cabe señalar que el objetivo de la propuesta es sólo con el fin de presentar una serie de estrategias con el propósito de formar un sólo mercado, de especialización y obtener beneficio con las ventajas comparativas a nivel internacional. El desarrollo de dichas estrategias quedaría abierto a una posterior investigación.

ANEXO 1

APOLOGÍA Y MECANISMO DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO. (A MANERA DE RESUMEN).

◆ *Propuesta de la dependencia coordinadora;*

Realización de un profundo análisis detallado sobre alguna entidad no estratégica ni prioritarias para permitirle a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento aplicar la alternativa más adecuada de desincorporación, para esto contará con la colaboración de la coordinadora de sector, ya que sería precisamente ésta la que tiene mejor conocimiento e información sobre las entidades que pertenecen a subordinación.

◆ *Dictamen de la comisión intersecretarial gasto financiamiento;*

"la CIGF analiza la propuesta que le presenta la coordinación de sector y, de acuerdo con la situación general en que se encuentra la entidad paraestatal, el área de actividad en que se desarrolla, los antecedentes de su operación y los criterios y argumentos que le son puestos a su consideración, decide si es procedente la desincorporación y, en su caso, bajo qué procedimiento dejará de formar parte del sector público: liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta."¹⁰¹

Las dos primeras etapas de desincorporación son aplicadas a cualquier entidad paraestatal, las siguientes etapas que se mencionaran son exclusivas para aquellas empresas públicas que se van a privatizar:

¹⁰¹ Rogosinsky, Jacques. *La Privatización de las Empresas Paraestatales*. Ibid. p.65.

◆ **Acuerdo de desincorporación;**

Cuando la CIGF determina que el destino de la paraestatal será la venta, dicha decisión por ley tiene que ser aprobada por el Ejecutivo Federal, y de acuerdo con el marco jurídico cuando una entidad es creada por el ejecutivo, sólo el puede dar la última palabra para que se lleve a cabo su desincorporación.

◆ **Designación del banco de agente;**

Se designa a una institución de crédito que fungirá como agente de venta del Gobierno Federal. La designación de la institución se hace con base a su prestigio, la experiencia con respecto a la actividad que realizaba la paraestatal en venta y ubicación geográfica. Asimismo, el banco no puede ser acreedor de las acciones de la empresa que se venderá ni mucho menos que él mismo apoye financieramente al demandante para comprar dicha empresa.

◆ **Estrategia de venta;**

Es una de las fases más importantes del proceso de enajenación, ya que una estrategia de venta adecuada proporcionará mayores beneficio al Estado. Dichas estrategias son:¹⁰²

- ◆ Razón y objeto social.
- ◆ Ubicación geográfica.
- ◆ Estructura accionaria.
- ◆ Aspectos tecnológicos, comerciales, financieros y laborales.
- ◆ Características del mercado nacional e internacional.
- ◆ Restricciones legales y reglamentarias.

¹⁰² Rogosinsky, Jacques. Ibid. p.68.

- ◆ **Objetivos específicos, determinados en función de los lineamientos de política económica.**
- ◆ **Efectos de la desincorporación sobre su rama de actividad.**
- ◆ **Perspectivas económicas.**

Así tanto el banco agente como la CIGF, determinan la (s) estrategias que se aplicaran a determinada paraestatal.

◆ **Perfil y prospecto de venta**

Se elabora dos documentos donde quede implícito el perfil informativo de la empresa y el prospecto de venta, los cuales se entregan a los inversionistas interesados en las empresas que están sujetas a privatización. Asimismo, se publica en algún periódico de circulación nacional donde se describen los aspectos generales de la empresa en venta¹⁰³ y su domicilio con el fin de que el interesado pueda pedir más información. Posteriormente a través de una carta de intención se ponen en contacto el demandante y el banco agente.

◆ **Evaluación técnico-financiera;**

Este tipo de evaluación se lleva a cabo en todos los casos de manera confidencial, existen diversos métodos para medir dicha evaluación pero ésta se hace de acuerdo a las características y problemática de la empresa. Asimismo, en otros casos se deben de tomar otros factores como es el dinamismo de la empresa o el grado de endeudamiento de la entidad pública.

¹⁰³ Tales como antecedentes, estructura accionaria, aspectos laborales y administrativos, producción, mercado, información financiera en si los principales indicadores de la empresa que coadyuvan en su momento a la toma de decisiones.

◆ Recepción y evaluación de ofertas;

Las posturas de compra que son recibidas son aquellas que hicieron su depósito, posteriormente ante un notario público que dará fe a que el procedimiento de la postura de compra se efectúe de acuerdo con las bases de venta.

◆ Autorización y resolución de venta;

Después de que el banco presente su homologación de ofertas¹⁰⁴, la Unidad de desincorporación procede a analizarlas, con base en los lineamientos de la CIFG, al respecto ésta en la mayoría de los casos se requiere de su acuerdo para proceder al proceso de venta. Posteriormente, la Unidad de Desincorporación informa al banco agente que se venderá la paraestatal, activo o la unidad industrial a determinado oferente, a éste documento se le denomina "oficio de autorización".

En los comunicados oficiales se detallan todos los antecedentes y los aspectos relevantes de cada operación con un orden cronológico, así como una pequeña historia del proceso de enajenación. Asimismo se especifica el monto de venta, las condiciones de pago, y se establece una fecha límite para firmar el contrato de compraventa, que en general no exceda los veinte días.¹⁰⁵

◆ Formalización de la compraventa;

Después de que el banco agente recibe el documento antes descrito se procede a redactar el contrato de compraventa, donde la Unidad de Desincorporación y el banco agente determinan las Cláusulas que integran el mencionado contrato.

¹⁰⁴ Se refiere a el proceso de analizar las ofertas y compararlas entre sí.

¹⁰⁵ Rogosinski, Jacques. *Ibid.* p. 98.

◆ Desincorporación;

Primeramente, el banco agente deposita el ingreso estipulado en el contrato por la venta de la paraestatal en la Tesorería de la Federación, después dicho banco recibe una comisión por el proceso en que incurrió por la privatización de la empresa de igual manera por los trabajos de evaluación, y venta. Posteriormente la Unidad de Desincorporación solicita a la CIGF que desincorpore a la empresa del registro público de entidades paraestatales.

◆ Integración del libro blanco;

Es un documento donde queda estipulado paso a paso el proceso de desincorporación de la paraestatal, justificando que la enajenación o privatización se llevó a cabo con transparencia.

Finalmente, la Coordinación de la Unidad de Desincorporación se encarga de enviarle un ejemplar a la coordinadora sectorial y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que lleven a cabo el seguimiento de dicho proceso.

Durante el periodo 1985-1988, se vendieron 155 empresas. Asimismo, en el periodo de 1989-1994, se formalizó 228 operaciones de venta de las cuales 18 son bancos. Ahora, la CIGF y la Contraloría General de la Federación, bajo la autorización de la administración del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, se autorizaron 169 procesos de enajenación y se concluyeron 154, y con respecto a los 228 que se mencionaron anteriormente existe una notoria diferencia de 74 paraestatales que no se registraron en el libro blanco.

"Esta desigualdad en las cifras consiste en que en la SHCP se contabilizan operaciones de venta concluidas, que además de incorporar las empresas de

participación estatal mayoritarias, se incluyen las minoritarias, activos y unidades industriales."¹⁰⁸

El destino de los recursos ya sea por la venta o por privatización de las paraestatales: los cuales deberían de haber sido destinados a fortalecer las empresas restantes y mejorar por consiguiente el bienestar de la población, con base en que se trataban de recursos transitorios, se consideraba entonces que deberían ser canalizados a reducir gastos gubernamentales sobre una base permanente, finalmente se decidió meterlos aun fondo especial fuera del presupuesto del gobierno, el cual serviría de reserva para aquellos acontecimientos inesperados, al mismo se le llamó Fondo de Contingencia Económica.

Durante la década en que se llevó a cabo más fuertemente el proceso de desincorporación, las finanzas públicas presentaron una evolución favorable, coadyuvando también el buen comportamiento de los precios del petróleo. Con respecto a la deuda interna se amortizaron 20 billones de deuda pública interna, cancelando la deuda que tenía en ese tiempo el Gobierno con el Banco de México. Con respecto a la deuda externa, al hacerse la renegociación permitió hacer ajustes importantes, como reducir pago de intereses, la aplicación de quitas de capital (reducción en el monto del crédito, ya sea del capital o de los intereses) y la recalendarización del saldo. En 1993 la deuda interna y externa registro un nivel del 24.3% como proporción del Producto Interno Bruto, al compararla con la cifra registrada en 1988 de 62.4%, se tiene una evolución del 38.94% de dichas deudas.

Según Rogosinsky, Jacques, los recursos provenientes de la venta de empresas, el menor pago de intereses derivados de la deuda publica y el presupuesto que ya no a sido asignado a las empresas que ya se desincorporaron, permitieron que el

¹⁰⁸ Rogosinsky, Jacques. *Ibid.* p. 118.

gasto social del Gobierno se ampliará sensiblemente, éste rubro en 1992 con respecto a 1988 se registró un incremento del 57.3%, en términos reales.

Cabe mencionar que el gasto destinado a PRONASOL en 1992 observó un crecimiento del 36.7% con respecto a 1991. Lo cual ayudo a una minoría de la población a tener acceso al agua potable, de energía eléctrica y drenaje, los cuales son servicios indispensables que de alguna manera el Gobierno mexicano debería proporcionar a la gran mayoría de mexicanos.

De igual manera esos recursos provenientes de la enajenación o privatización de paraestatales se debieron canalizar a reafirmar y modernizar empresas estratégicas y prioritarias de la actividad económica, para cimentar las bases de la industria en México, la cual debería de ser el motor principal de la economía mexicana, ya que a través de ésta se podrán generar empleos más que permanentes y por ende mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos y coadyuvar al desarrollo sostenido del que tanta mención se hace.

ANEXO 2

EFFECTOS MACROECONÓMICOS Y MICROECONÓMICOS DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN

♦ EFECTOS MACROECONÓMICOS:

La desincorporación de las empresas paraestatales tuvo marcados efectos en algunas variables macroeconómicas como: las finanzas públicas, la balanza de pagos y el sistema financiero, así como también sus efectos en el bienestar social de la población.

FINANZAS PÚBLICAS:

Como antecedente, el déficit de las entidades públicas fue financiada principalmente por deuda pública y externa, así como por un mayor financiamiento inflacionario por parte del Banco de México.

Asimismo, la política fiscal expansionista que se aplicó, se reflejó en la excesiva deuda externa de 1982. Los excesivos gastos del gobierno para solventar los déficit generados por las paraestatales, estaban agotando los recursos que de alguna manera podían ser canalizados a la población en general y por lo tanto mejorar el nivel de vida.

Fue así como se llevó a cabo la desincorporación y revisión de los precios de bienes y servicios de las entidades públicas, dejando los siguientes efectos en cuanto a finanzas públicas: disminución de subsidios como proporción del PIB y del gasto total del Gobierno, otorgados a paraestatales que se encontraban en déficit o simplemente los utilizaban para seguir funcionando. (Ver. Cuadro No. 11).

Cuadro No.11
Evolución de las transferencias y subsidios hacia las
paraestatales
(1982-1993)

Año	Porcentaje como proporción del PIB	Porcentaje del gasto del sector público
1980	8.37	-
1981	9.46	-
1982	12.71	26.91
1983	8.89	21.94
1984	6.96	17.93
1985	5.11	13.23
1986	3.31	7.53
1987	5.94	13.30
1988	3.42	8.54
1989	3.09	8.99
1990	2.51	8.80
1991	2.50	9.29
1992	3.60	13.30
1993	4.50	16.56

(-) = Dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en la cuenta pública, varios números. SHCP

Al analizar la evolución de transferencias y subsidios en el período marcado, podemos observar claramente su decrecimiento como proporción del PIB pasando de 8.37% en 1980 a 4.50% en 1993, gracias a la reducción del sector paraestatal y por una reversión de los precios de bienes y servicios públicos.

A partir de 1983, las finanzas públicas iniciaron un proceso de ajuste mas intensificado. En 1986 y 1987 registró un déficit financiero del 16.0% del PIB, el cual se debió principalmente al pago de los intereses de la deuda interna y externa, así como también por los menores ingresos petroleros. En 1993, después de la desincorporación de paraestatales, se registró un superávit de 0.7% del PIB.

De igual manera lo anterior coadyuvo para reducir los altos niveles de inflación, pasando en 1983 de 80.0% a 8.0% en 1993.¹⁰⁷

El mayor efecto de ajuste en el sector paraestatal sobre las finanzas públicas se observa a partir de 1989 al contraerse significativamente las transferencias y subsidios hacia dicho sector. Asimismo, los créditos primarios que otorgaba el Banco de México se eliminaron, de igual manera ayudaron las medidas de política monetaria y cambiaria que en esos momentos se tomaban.

Con respecto a los ingresos que obtuvo el Gobierno por la venta de empresas paraestatales de 1988-1994 fue un monto de 74.5 miles de millones de nuevos pesos, los cuales fueron canalizados a pagar la deuda interna y externa, y aumentar el gasto de carácter social.

BALANZA DE PAGOS:

La venta de paraestatales se dio con mayor dinamismo en la administración de ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, que inició en 1989,¹⁰⁸ donde las personas físicas y morales interesadas, al no contar con los recursos internos suficientes, tuvieron que recurrir a otras alternativas de financiamiento complementario externo.

Fuentes de financiamiento externo:

- ◆ Repatriación de capitales privados.
- ◆ Endeudamiento externo privado.
- ◆ Asociación con inversionistas extranjeros.

¹⁰⁷ Indicadores del Banco de México, varios números.

¹⁰⁸ La segunda etapa de desincorporación con mayor intensidad fue en el período de 1989-1994.

Es importante recalcar que la cuenta de capitales registró un significativo superávit gracias a las alternativas de financiamiento externo. Cabe señalar que no todo el flujo de capital que ingresó fue por la adquisición de las paraestatales, sino también tuvo mucho que ver la estabilidad macro y micro económica¹⁰⁹ que incentivo a la inversión extranjera. A partir de 1989, la cuenta de capitales privada registró un significativo superávit, pasando de 2, 518.0 a 36, 141.0 en 1993. Lo anterior se debe principalmente a la repatriación de capitales nacionales y al significativo aumento de inversión extranjera tanto productiva (en menor grado) como financiera (en mayor grado) .

Por otro lado, en general la cuenta de capitales fortaleció hasta 1994 la estabilidad macroeconómica y sobre todo financió el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como también se mantuvo el incremento en las reservas internacionales, las cuales en su momento fueron necesarias para hacer frente a los pagos de interés, amortizaciones, importaciones, estabilidad del tipo de cambio y tasas de interés, principalmente.

El sistema financiero:

Al llevarse a cabo el proceso de desincorporación, las entidades paraestatales han requerido de menos financiamiento, lo cual a tenido un efecto positivo para la promoción de la inversión privada. otro efecto significativo sobre el mercado financiero a sido la forma en que se a financiado la adquisición de empresas paraestatales privatizadas, así como las fuentes de financiamiento de las inversiones realizadas posteriormente para la modernización de las mismas endeudamiento y/o emisión de acciones)¹¹⁰

¹⁰⁹ El saneamiento de las finanzas públicas, la apertura comercial y la desregulación de los mercados internos, aunado a la estabilidad económica, política y social.

¹¹⁰ Rogosinski, Jacques. *La Privatización en México. Razones e Impacto*. 1997, México. Trillas. p.153.

La privatización y el bienestar:

Uno de los objetivos principales del proceso de privatización es el propiciar un mejor nivel de vida para la población y reducir las presiones inflacionarias, sanear las finanzas públicas, y dirigir el destino de los recursos por la venta de las paraestatales. Respecto a las dos primeras consideraciones sabemos de antemano sus implicaciones económicas, políticas y sociales en la sociedad, como por ejemplo; en el nivel de vida, costos de producción, costos sociales, entre otros. El origen de los recursos es un punto muy importante a tratar, ya que dependiendo de la forma de financiamiento o tipo de recursos que utilicen las empresas para pagar, se podría detectar que tipo de efectos se presentarían en la economía.

Para lo anterior existen tres posibles fuentes de financiamiento donde podrían incurrir los demandantes:¹¹¹

- ◆ Financiamiento interno.
- ◆ Financiamiento externo.
- ◆ Asociación con inversionistas extranjeros.

En el primer caso, donde el crédito es proveniente del interior del país desplazaría a los demás demandantes de crédito que probablemente tengan planes de inversión. Lo cual al estar demandado más dinero, las tasas de interés tienden a elevarse, afectando inmediatamente el tipo de cambio y la inflación, por consiguiente el costo social repercutiría en la población con menos recursos que en el caso de México es la mayoría. Respecto al desplazamiento de otros proyectos de inversión, valdría la pena reflexionar si fue más viable otorgar los créditos para comprar una paraestatal y los efectos que esto originó, de lo

¹¹¹ Rogosinski, Jacques. *Ibid.* p.164.

contrario hubiera sido mejor otorgárselos a los inversionistas para la realización de nuevos proyectos de inversión.

Para el financiamiento externo y la asociación con inversionistas extranjeros¹¹², al recurrir al financiamiento externo es favorable para el país, ya que por un lado la posición neta deudora del país mejoraría y por que se incrementarían los recursos disponibles, teniendo efectos positivos en la economía como: estabilidad cambiaria, bajas tasas de interés, generalizando se tendría estabilidad macroeconómica.

◆ EFECTOS MICROECONÓMICOS:

Cuando se habla de efectos microeconómicos se refiere al empleo, las utilidades obtenidas antes y después de la desincorporación, la productividad de la mano de obra en las empresas privatizadas y la estructura imperante en la economía. Asimismo, es importante considerar de igual manera los efectos de otros factores como son: la apertura comercial, la desregulación económica que se llevaron a cabo por el mismo tiempo.

Empleo, utilidad y productividad:

Tal parecería que de no haberse desincorporado o privatizado las paraestatales el número de trabajadores que laboraban en dichas empresas no se hubiera reducido drásticamente, más sin embargo el proceso de apertura comercial y

¹¹²De manera general se podría presentar un beneficio para la sociedad, es decir tal asociación tal vez presentaría oportunidad de tener acceso a nueva tecnología, modernización de la planta y mayores niveles de productividad.

desregulación económica sentaron las bases para aplicar de manera inmediata la reestructuración de las entidades públicas, para prepararlas y hacerlas competitivas y así poder subsistir ante la modernización industrial prevaleciente a nivel internacional.

De igual manera, al persistir el déficit de las empresas se tenía que hacer una reducción de personal para reducir los costos de producción y así poder seguir subsistiendo. Por lo cual se concluye que de no desincorporarse las paraestatales algunas se hubieran ido a la quiebra, lo cual traería consigo la pérdida total de fuentes de empleo, y la situación hubiera sido más drástica.

El Gobierno tiende a utilizar a las paraestatales como un instrumento para la generación de "empleos", donde estos ocasionan costos de producción más elevados que repercuten en las utilidades de las empresas y posteriormente en la productividad de la misma. Por ejemplo, en 1970-1976 se les consideró a las entidades públicas como una fuente para la creación de empleos, de igual manera entre 1983 y 1986 cuando la economía se encuentra en bajo o nulo crecimiento.

"Cuando las empresas públicas se privatizan, puede esperarse un cambio favorable en la productividad de los diferentes factores de la producción (capital y mano de obra), reflejándose en el nivel de utilidades, así como en los salarios reales pagados por las mismas, lo que nos permite relacionar la productividad con el empleo y la privatización"¹¹³ Tal aseveración pareciera indicar que la solución del que hacer con las paraestatales fue el de privatizarlas, en parte es verdad, por los siguientes efectos: disminuye el número de empleados y se empieza a tener indicios de utilidades, pero no como lo menciona el autor en cuanto a los salarios, no puede afirmarse que éstos presente un crecimiento substancial a raíz de las privatizaciones.

¹¹³ Rogosinski, Jacques. *Ibid.* p.177.

Con respecto a las utilidades después de la privatización de las paraestatales hay que recalcar que antes la empresa que era pública tenía objetivos nacionales, además de cumplir o servir como instrumento de política económica, sin importar algunas veces sacrificar las utilidades. Por el contrario el accionista o propietario de la empresa privatizada administrará la empresa buscando en primer lugar utilidades y la mejor asignación de los recursos para así llegar a tener niveles elevados de productividad que le permitan competir tanto a nivel nacional como internacional. El proceso de privatización se dio conjuntamente con una serie de cambios, lo cual genera un marco más competitivo, ya que dichas empresa al reflejar utilidades de alguna manera reflejan eficiencia.¹¹⁴ Por ejemplo: Teléfonos de México se privatizó en 1990, en 1988 presentaba utilidades de 2,823.4 miles de millones de pesos, en el año en que se privatizó logró alcanzar 1, 542.8 miles de millones de pesos y dos años después TELMEX registró utilidades por 3, 110.4 miles de millones de pesos. Otro caso, Aerovías de México se privatizó en 1989 donde registraba utilidades por 5.0 miles de millones de pesos, un año después 1.4 miles de millones de pesos, asimismo, dos años después repuntó en 29.8 miles de millones de pesos. Al analizar dicho cuadro hay que tomar en cuenta también que las utilidades de cualquier empresa ya sea pública o privada tienden a disminuir cuando los niveles del crecimiento económico tiende a bajar.

Estructura de mercado:

Los sesgos al sector privado han disminuido de alguna manera en la misma forma que los subsidios y el control de precios, estas políticas se hacen con el fin de hacer un mercado más competitivo. "En este contexto, la privatización de las empresas paraestatales no afectan la estructura de los mercados ya que se trata únicamente de una transferencia de la propiedad de capital. Sin embargo, antes de privatizar una empresa, en muchos casos (sobre todo en aquellos en los cuales la regulación vigente marcaba la existencia de importantes distorsiones en

¹¹⁴ Ver, el punto de eficiencia y eficacia en el capítulo 2.

precios o impedía el acceso a nuevas empresas) ésta regulación fue modificada con el objetivo de que, al momento de la privatización, las condiciones para acercarse a situaciones de mercado competitivas estuviesen dadas."¹¹⁵.

¹¹⁵ Rogosinski, Jacques. *Ibid.* p.194.

ANEXO 3

METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS

En el presente anexo, se describirán los aspectos teóricos en que se basará la propuesta para plantear las estrategias que llevarán a lograr el desarrollo y modernización de un sector tan importante como lo es la industria petroquímica.

Una característica esencial de toda planeación estratégica es pronosticar el mundo del futuro o, cuando mucho, un pronóstico de aquellas partes del entorno que tendrán un impacto significativo en los éxitos o fracasos de la compañía. Como es natural, habrá una variedad de incertidumbres, y la planeación estratégica tendrá que enfrentarse a ellas. No obstante, el director¹¹⁶ debe pronosticar si va a aprovechar toda la ventaja de los cambios que habrán de surgir en el futuro. Dicho escenario del futuro debe cubrir los cambios sociales, políticos y tecnológicos, así como los económicos.¹¹⁷

Asimismo, sería favorable describir cada uno de los cambios que crearán oportunidades o amenazas de importancia a nuestro sector industrial y luego relacionar ese cambio externo a las partes particulares de nuestra operación que se verán afectadas. El análisis de estos desarrollos anticipados debe capacitarnos para decidir qué fuerzas o capacidades, tales como el acceso a materiales de bajo

¹¹⁶ Al director general se le describe como alguien con una amplia perspectiva, como un empresario que toma riesgos, como un líder carismático experimentado en la guía de organizaciones complejas con nuevas direcciones y con nuevos puntos de partida. Se le contrasta con el director especialista industrial, que es un representante típico de la era de la producción en masa; inclinado a la eficiencia y rentabilidad.

¹¹⁷ Porter Michel E. *Estrategia Competitiva*. México, 1993. Continental, S.A de C.V.

costo o a una fuerte posición en el mercado, será vital para nuestro futuro éxito. A la inversa, los pronósticos habrán de prevenirnos de las debilidades que significarán el desastre en determinado momento.

FUNDAMENTOS DE ESTRATEGIAS

El concepto de estrategia a sido abordado ampliamente en los últimos años por infinidad de autores, por lo que a sido necesario la elección de las definiciones más relevantes.

Para el autor Roland Christensen es el resultado de un proceso de decisión que se analiza con detalle en la organización, es un patrón de decisiones de la compañía que da origen a principales políticas y planes para alcanzar las metas y define el negocio en el cual pretende estar la compañía, así como el tipo de bienestar que brindará a sus accionistas, empleados, consumidores y sociedad.¹¹⁸

A. Frederick define lo siguiente: estrategia es alcanzar un punto decisivo gracias a la libertad de acción obtenida por una buena economía de fuerzas. La lucha por la libertad de acción es la esencia de la estrategia.

En particular, el concepto estrategia se define como un curso alterno de acción en el cual se plantea como alcanzar los resultados, a través de la integración de los programas y recursos necesarios.

Los componentes de la Estrategia son:

- Los **Objetivos** de la acción Empresarial, claramente definidos.

¹¹⁸ Christensen Roland. *Bussines Policy: Text and Cases*. 6a. Edición, 1987. Edit. Homewood, III Richard Irwin.

- ◆ El **Plan** de acción a nivel de la empresa total y a nivel de las divisiones.
- ◆ Los **Programas** funcionales que describen y miden las consecuencias del plan para cada una de las funciones de la empresa (Finanzas, mercadotecnia, personal, entre otros).
- ◆ Los **Recursos** requeridos para llevar a cabo los programas.

TIPOS DE ESTRATEGIAS

Las estrategias se tipifican en tres grupos, los cuales son:

- ◆ Estrategias de Negocios.
- ◆ Estrategias Institucionales.
- ◆ Estrategias Corporativas.

Los anteriores grupos pueden también incluir subclasificaciones pero que varían de una empresa a otra por lo que sólo se mencionaran las más importantes.

Estrategia de Negocios: se define comúnmente como la determinación de la forma en la que la empresa competirá en un negocio dado y se posesionará frente a la competencia. La estrategia de negocios, entonces, se refiere a la estrategia competitiva de la unidad de negocios en particular. Algunas estrategias importantes se mencionan a continuación:

- ◆ **Diferenciación :** El producto ofrecido por la empresa es, de algún modo, único para sus clientes.
- ◆ **Liderazgo en costos:** La empresa debe ser capaz de obtener costos globales inferiores a los de sus competidores.

- ◆ Manejo de un producto diferente: Es la diversificación de productos con el objeto de entrar a otro mercado no cubierto aún.

Una forma que permite ilustrar el grado al que debe especificarse y la consistencia que deben alcanzar las estrategias de negocios se ilustra a continuación:

ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE NEGOCIOS.

- | | |
|------------------------------|----------------------|
| - MERCADO META | - MANO DE OBRA |
| - VENTAS | - MERCADOTECNIA |
| - INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO | - COMPRAS |
| - DISTRIBUCIÓN | - LINEA DE PRODUCTOS |
| - PRODUCCIÓN | - TECNOLOGÍA |

Estrategia Institucional: Se refiere al carácter básico y visión de la compañía. La clase de organización económica y humana que es o pretende ser y la naturaleza de la contribución económica y no económica que intenta brindar a sus accionistas, empleados, clientes y comunidad.

La estrategia institucional establece los conceptos y creencias básicos que guían las decisiones y el comportamiento de la organización. Estrategia institucional es diferente de cultura corporativa en el sentido de que toda organización cuenta con normas y reglas aceptadas de comportamiento, es decir todas las compañías tienen una cultura, pero no todas cuentan con una estrategia institucional, debido

a que el concepto no sólo incluye principios básicos sino también una visión de hacia donde está encaminada la empresa.

- ◆ **Estrategias corporativas:** Es la determinación de los negocios en los que competirá una compañía y la asignación de los recursos entre los mismos. Dentro de las principales estrategias que se encuentran en este rubro son:
- ◆ **Integración vertical:** Es la agrupación en la empresa de varios procesos consecutivos pero separables, necesarios para la producción de un bien o servicio.
- ◆ **Retiro del mercado:** Es la separación del negocio por falta de rentabilidad.
- ◆ **Asignación de recursos:** Es la repartición de todo tipo de recursos de la empresa hacia cada uno de los negocios. Para entender un poco más esta estrategia es necesario clasificar a los negocios y para ello se utiliza un método de planeación de la cartera (matriz de crecimiento/participación en el mercado). La cual divide a los negocios en cuatro tipos de posición competitiva¹¹⁹.

Estrellas: Son aquellas unidades estratégicas de negocios que tienen una posición dominante en un mercado de alto crecimiento.

Interrogantes: Se encuentran en un mercado de alto crecimiento, pero con poca participación. Son interrogantes hasta que logran afianzarse en el mercado y si siguen creciendo serán estrellas.

Vacas: Son las unidades de negocios muy rentables, con una fuerte posición competitiva en el mercado, lo que permite una estrategia de ordenarlas y obtener un constante flujo de efectivo de ellas.

¹¹⁹ Carrillo José Carlos. *Dirección estratégica*. 2da. Edición. México 1992. Mc Graw Hill. p. 80.

Perros: Son aquellas que se mantienen apenas sobre el punto de equilibrio o abajo de él, por lo que tienen un reducido potencial de crecimiento y baja rentabilidad.

FORMULACION DE ESTRATEGIAS

El primer paso para la realización de la formulación de las estrategias es una actividad lógica incluyendo la identificación de **oportunidades y amenazas** en el medio ambiente de la empresa y así mismo realizar cursos alternos de acción. Antes que una selección pueda ser hecha, **las fortalezas y debilidades** deberán ser evaluadas junto con los recursos, su actual o potencial capacidad, para tener perspectivas del mercado deberán ser estimadas tan objetivamente como sea posible.

La alternativa estratégica de cualquier resultado de un conjunto de oportunidades y la capacidad corporativa en un nivel aceptado de riesgo es lo que se puede llamar estrategia económica.

La habilidad es identificar los cuatro componentes de la estrategia los cuales son:

- ◆ **Oportunidades de mercado.**
- ◆ **La competencia corporativa y los recursos.**
- ◆ **Los valores personales y las aspiraciones.**
- ◆ **La obligación de conocer a los segmentos de la sociedad.**

De todos los componentes de la selección estratégica, la combinación de recursos y la competencia es lo más crucial para el éxito.

LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Una herramienta importante para la formulación y comparación de estrategias es la matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fuerzas y Amenazas). Toda organización debe de crear y poner en práctica buenas estrategias si quiere triunfar. Una ofensiva acertada sin una excelente defensa, o viceversa, con frecuencia es sinónimo de derrota. La empresa posee fortalezas y debilidades internas, así como oportunidades y amenazas externas por lo que una vez identificando ambas la matriz DOFA ayuda a aprovecharlas al máximo.

La matriz DOFA conduce al desarrollo de cuatro tipos de estrategias distintas, las cuales son FO, DO, FA y DA.

- ◆ Las estrategias **FO** se basan en el uso de las fortalezas internas de una empresa con el objeto de aprovechar las oportunidades externas. Ella podría partir de sus fortalezas y mediante el uso de sus recursos aprovecharse del mercado para sus productos y servicios.
- ◆ Las estrategias **DO** tienen como objetivo la mejora de sus debilidades internas valiéndose de oportunidades externas. A veces la empresa presenta oportunidades decisivas, pero presenta debilidades que le impiden explotar dichas oportunidades.
- ◆ Las estrategias **FA** se basan en la utilización de las fortalezas de una empresa para evitar o reducir el impacto de las amenazas externas.

- ◆ Las estrategias **DA** tienen como objetivo derrotar las debilidades internas y eludir las amenazas. Se intenta minimizar debilidades y amenazas mediante estrategias de carácter defensivo.

A continuación se muestra una representación esquemática de la matriz, la cual esta formada por nueve casillas, cuatro de factores clave (F,D,O,A) , cuatro casillas de estrategia (FO, DO, FA,DA) y una que siempre se deja en blanco.

<u>MATRIZ DOFA</u>	FORTALEZAS	DEBILIDADES
OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS (FO)	ESTRATEGIAS (DO)
AMENAZAS	ESTRATEGIAS (FA)	ESTRATEGIAS (DA)

IDENTIFICACION DE OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

Este punto es parte del medio ambiente externo que rodea a cualquier empresa ya sea grande o pequeña ya que el medio ambiente externo siempre esta presente. Este medio ambiente esta conformado por todo aquello que rodea a las organizaciones.

Hay que saber apreciar si la situación que se aproxima es una oportunidad o una amenaza y para saber efectuar la diferencia es preciso primero saber cual es la estructura principal de la industria en donde los miembros de la organización participan así como sus características físicas y técnicas de la organización, las tendencias industriales que pueden afectar a la empresa, los evidentes cambios

que se dan en la sociedad, la política gubernamental o las condiciones macroeconómicas que afectan dramáticamente a la industria.

Luego de ésto, hay que tomar en cuenta cuales son las metas, suposiciones, estrategias, competencia existente y potencial competitivo que se tiene en la industria y que se tendrán, así como cuales son los requisitos que debe cubrir la compañía para tener éxito.

Deben identificarse los riesgos o las posibles causas de fracaso que se pueden tener para determinar las oportunidades.

IDENTIFICACION DE FUERZAS Y DEBILIDADES

El identificar el medio ambiente interno de la organización localiza las fortalezas y debilidades. La capacidad de una empresa debe mostrarse en la habilidad que tiene para lograr sus objetivos, en contraste con la competencia.

El definir los puntos fuertes y débiles, básicamente es el planear los procesos de producción, concentrarse en su mayor parte en la carencia de elementos básicos, criterios e información, ya que definir estos puntos fuertes y débiles es de mayor utilidad que el proceso de elaboración de productos finales al que se está acostumbrado.

Identificar las fuerzas de una organización permite tener oportunidades debido a que permite conocer las diferentes técnicas que se requieren para consolidar a la organización.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Álvarez Mosso Lucía.** "La Industria Petroquímica. De las Paraestatales a la Privatización." Edición 1991. (Artículo). México, D.F. 30p.
2. **Ángeles Luis.** "El Petróleo en México, Experiencias y Perspectivas". Edición 1984, Editorial CABALLITO. México, D.F. 120p.
3. **Argandoña Ramíz Antonio.** "La Teoría Monetaria Moderna." Edición 1980, Editorial Ariel. Barcelona España. 230p.
4. **Aspe Armella Pedro.** "El Camino Mexicano de la Transformación Económica". 1ra Edición 1993, Editorial FCE. México, D.F. 215p.
5. **Bazdresch Carlos.** "México, Auge, Crisis y Ajustes". 1ra. Edición 1993, Editorial FCE. México, D.F. 443p.
6. **Cárdenas Cuauhtémoc.** "No a la Venta de la Petroquímica." 1ra. Edición 1996, Editorial. GRIJALBO. México, D.F. 104p.
7. **Comisión Petroquímica Mexicana.** "Desarrollo Histórico y Análisis de la Situación Actual de la Industria Petroquímica en México." 1984-1990. México, D.F. 232p.
8. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 100a. Edición, Editorial PORRUA, S.A. México, 1993.132p.
9. **De la Iglesia Jesús.** "Ensayos sobre Pensamiento Económico," Edición 1994, Editorial Mc Graw Hill/ Interamericana de España., S.A. 230p.
10. **Dillard, Dudley.** "La Teoría Económica de John Maynard Keynes." Edición 1977, Editorial Aguilar. Barcelona España. 274p.
11. **Huerta G. Arturo.** "La Política Neoliberal de Estabilización en México." Edición 1994. Editorial, DIANA, México, D.F. 228p.
12. **Huerta G. Arturo.** "Riesgos del Modelo Neoliberal," Editorial DIANA, México, D.F. 149p.
13. **Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.** "Razones para no Vender la Petroquímica.", Edición 1996. (Artículo). 20p.
14. **Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, A.C..** "Operación del Mercado de Valores en México." Edición 1996, Editorial Bolsa Mexicana de Valores.

15. **Kammerman y J.Kahn Alfred**, (compiladores). "*La Privatización y el Estado Benefactor*". Edición 1993, Editorial FCE. 317p.
16. **Keynes Maynard John**. "*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*". Edición 1986, Editorial FCE. 337p.
17. **Manzo Yépez José Luis**. "*¿Qué Hacer con PEMEX? Una Alternativa a la Privatización*". 1ra. Edición 1996, Editorial GRIJALBO. México, D.F. 181p.
18. **NAFINSA**. "*La Competitividad de la Empresa Mexicana*". Edición 1995. México, D.F. 288p.
19. **Ortiz Wadgyrmar Arturo**. "*El Fracaso Neoliberal en México*". Editorial NUESTRO TIEMPO, 1988.
20. **Rebolledo Juan**. "*La Reforma del Estado en México*." 1ra. Edición 1993, Editorial FCE. México, D.F. 272p.
21. **Reyes Pescador Julio Alfonso**. "*Modernización Industrial*." Una Visión Integral de Planeación para la Empresa Pública. 1ra. Edición 1988, Editorial PAC. México, D.F. 312p.
22. **Rogozinski Jacques**. "*La Privatización de Empresas Paraestatales*." 1ra. Edición Editorial FCE. México, D.F. 206p.
23. **Rogozinski Jacques**. "*La Privatización en México: Razones e Impactos*". 1ra. Impresión. Edición, 1997. Trillas. 225p.
24. **Vazquez Enriquez Alejandro**. "*La Política Monetaria 1973-1981 en la Economía Mexicana*." Edición 1982, Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económica. México, D.F. 125p.
25. **Villareal René**. "*Liberalismo Social y Reforma del Estado*". 1ra. Edición 1993, Editorial FCE. México, D.F. 395p.
26. **Villareal René**. "*Mitos y Realidades de la Empresa Pública*", *¿Racionalización o Privatización?*. Edición 1988, Editorial DIANA. México, D.F. 221p.

PUBLICACIONES

1. **Petróleos Mexicanos**. "*Anuario Estadístico 1980-1997*." Edición PEMEX. México, D.F.
2. **Petróleos Mexicanos**. "*Memoria de Labores*", 1980-1996. México, D.F.

PERIÓDICO**1. El Financiero. México, D.F. Junio de 1996 - Abril de 1997.**

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y CUADROS

CUADROS

Cuadro No.1	
Producción petroquímica en México. 1960-1990. (millones de toneladas).....	65
Cuadro No.2	
Capacidad instalada y elaboración de productos petroquímicos 1985-1995. (miles de toneladas).....	70
Cuadro No.3	
México :lista oficial de petroquímicos básicos, existentes a partir de la reclasificación, 1960-1992.....	74
Cuadro No.4	
Indicadores de privatización en la industria petroquímica secundaria. 1993.....	78
Cuadro No.5	
Inversión realizada por el sector privado en la industria petroquímica mexicana. 1991-1995.(miles de pesos).....	78
Cuadro No.6	
Inversión en términos reales en la petroquímica. (millones de pesos de 1994).....	81
Cuadro No.7	
Pemex: Impuestos pagados e ingresos totales. 1983-1994. (miles de millones de dólares de 1994).....	82
Cuadro No.8	
Capacidad de refinación y consumo de petrolíferos. 1980-1993. (volúmenes en miles de barriles por día).....	83
Cuadro No.9	
México: Balanza comercial de petroquímicos nacional. 1981-1995. (millones de dólares).....	84
Cuadro No.10	
Factores importantes para la industria petroquímica.....	100
Cuadro No.11	
Evolución de las transferencias y subsidios hacia las paraestatales 1982-1993.....	114

GRÁFICAS

Gráfica No.1 Empresas paraestatales existentes en México. 1920-1982.....	48
Gráfica No.2 Evolución anual del proceso de desincorporación del sector paraestatal. 1982-1993.....	52
Gráfica No.3 Capacidad instalada y producción de petroquímicos secundarios. 1985-1995. (miles de toneladas).....	70
Gráfica No.4 Distribución de la inversión privada. 1995 (porcentajes).....	79
Gráfica No.5 Pemex: Destino de la inversión, sexenio 1989-1994 (porcentajes).....	80

DIAGRÁMA

Diagrama No.1 Ubicación real de los productos petroquímicos reclasificados en 1992.....	75
---	-----------

MAPA

Mapa No.1 Localización geográfica de los centros petroquímicos en México. 1996.....	86
---	-----------