



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN



"LA PRIVATIZACION DE LOS ENERGETICOS EN MEXICO
1995 - 2002. EL CASO DE LOS PIDIREGAS Y CONTRATOS
DE SERVICIOS MULTIPLES PARA LA EXPLOTACION,
EXPLORACION Y COMERCIALIZACION DEL GAS NATURAL
NO ASOCIADO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
JAVIER ZURITA REYES

ASESOR: MTRO. GREGORIO SILVA PEREZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

OCTUBRE DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A LA GLORIA DEL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO

Por haberme sembrado en este planeta y permitirme desarrollar como ser humano, y disfrutar de la vida, entre triunfos y obstáculos, que son los medios para llegar a una de las metas anheladas en mi existencia.

A MIS PADRES

Que me dieron cobijo entre su seno y que con su gran apoyo y cariño incondicional, lograron ponerme en el camino adecuado para llegar a uno de los anhelos mayores de mi existencia y de esta manera ser entre el universo un pequeño punto más.

A MIS HERMANOS

Que me brindaron su optimismo, cariño, confianza y estímulos ante la flaqueza, por su gran nobleza y humildad, gracias.

A MIS PROFESORES Y AMIGOS

Por haberme inculcado el hábito de la persistencia y transmitido un poco de sus conocimientos para pensar diferente en el camino de mi formación como estudiante.

A MI ASESOR

Por brindarme su amistad y por su valiosa ayuda en la realización de este trabajo, que representa la culminación de un logro mas como estudiante, gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN, 3

CAPITULO I. Estado, Soberanía y desarrollo Nacional, 10

b). De Estado Bienestar a Estado de libre mercado, 19

CAPITULO II. Estado y Reformas jurídicas constitucionales.

a). Las reformas constitucionales al Art. 25 y 26 y sus repercusiones jurídicas y administrativas en las tareas y funciones del Estado mexicano, 31

b). La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y el Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989, y sus repercusiones en la rectoría del Estado, 41

c). Las reformas al Art. 27 Constitucional y sus repercusiones, en la rectoría del Estado, 51

CAPITULO III. Efectos de la crisis de los años ochenta y noventa en la privatización de los recurso energéticos en México, 1995-2003.

a). Crisis económica, deuda externa de los años ochenta y sus repercusiones en las finanzas públicas nacionales, 54

b). Repercusiones de la crisis de 1994 en las finanzas del Estado, 62

c). El papel de los organismos financieros internacionales en la apertura y privatización de los sectores de la energía en México, 67

d). Los PIDIREGAS, como antecedente de la apertura energética en la Exploración, Explotación y Comercialización del Gas Natural No Asociado, 77

e). Los Contratos de Servicios Múltiples (CSM): La estrategia jurídica de la apertura y privatización del Gas Natural No Asociado en México, 1995-2003, 87

CONCLUSIONES, 104

BIBLIOGRAFÍA, 107

INTRODUCCION

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. Desde principios del siglo pasado, el Estado Mexicano se dio a la tarea de fomentar, organizar y dar sustento adecuado al sector energético nacional, transformándolo en eje estratégico del desarrollo industrial nacional.

Sin embargo, es a partir de la mitad de los años treinta, del siglo pasado, cuando el Estado mexicano realmente asume el reto de convertirse en elemento que dará dinamismo, estabilidad y crecimiento al conjunto de la economía mexicana. La organización de la actividad productiva, administrativa, financiera y jurídica se condujo mediante el establecimiento de un conjunto de políticas públicas que regulaban la competencia, mediante el establecimiento de reglas que permitieron el desarrollo de los sectores productivos no importando su viabilidad económica.

Con estas acciones, México sentó las bases de su desarrollo nacional en una industrialización sostenida y acelerada a partir de la posguerra, del siglo pasado. En este proceso, el Estado mexicano desplegó todo un conjunto de esfuerzos institucionales y materiales tendientes a crear la infraestructura económica necesaria para el modelo de desarrollo nacional al que aspiraba. Su intervención como eje rector en la economía, la industria, el comercio, las finanzas y la agricultura permitió la consolidación del modelo de desarrollo industrial de la posguerra.

Así mismo, su intervención permitió el establecimiento de una política pública, de mediano y largo plazo, que asegurase la exploración, explotación, producción, distribución y comercialización de combustibles y energéticos, tanto para el consumo industrial como doméstico. Por ello durante este proceso la nacionalización del sector energético nacional se convirtió en un asunto de seguridad nacional en los años treinta y sesentas del siglo pasado, en tanto que representa un conjunto de insumos estratégicos el desarrollo económico nacional.

Asimismo, mediante la inversión en infraestructura pública, la creación de una industria básica (acero, cemento, petroquímica, energía y combustibles), esquemas de financiamiento con bajas tasas de interés para los sectores productivos y un conjunto de políticas de subsidios, transferencias, compensaciones y devoluciones de impuestos fue como se sentaron las bases del desarrollo nacional de la posguerra del siglo pasado.

Al agotarse el modelo de desarrollo de la posguerra en los años setenta, del siglo pasado, tanto el Estado como la economía inician un largo proceso de recomposición en sus tareas y funciones mismas que habrán de terminar en la apertura de la economía mexicana a la competencia internacional en los años ochenta mediante nuestra adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1987 y la firma del Tratado Libre Comercio con América del Norte.

A partir de entonces las políticas estatales se concentran más en preservar la forma mercantil del valor, a partir de las libres fuerzas del mercado como auto-correctoras del mismo, y sólo permite que los propietarios de la fuerza laboral, incapaces de participar en nuevas relaciones de intercambio, sobrevivan bajo condiciones creadas artificialmente por el Estado. El problema de esta estrategia del "Estado del Bienestar", es que la producción de valores, desmercantilizados se hace demasiado costosa en términos fiscales, agudizando la crisis financiera del Estado.

A pesar del redimensionamiento del aparato del Estado, mediante la privatización de las empresas públicas, la constante falta de liquidez financiera hace más difícil sortear las crisis recurrentes de la economía nacional.

La crisis financiera derivada del "error" de diciembre de 1994, aceleró a ejecutar la privatización y apertura, al capital privado nacional y extranjero, del sector energético nacional esto, supuestamente, permitirá al Estado tener mayor margen de maniobra en

las finanzas públicas a la par que desarrolla con recursos externos, vía la inversión extranjera, el sector energético del gas natural no asociado.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA. Por ello el acotamiento del Estado mexicano en sus funciones en el ámbito de la producción, la circulación y el consumo, por parte de las agentes del libre mercado y la globalización están terminando por subordinar cualquier acción que tienda a retomar el control de la política pública en materia energética en beneficio de los intereses de la nación. Razón por la cual se hace necesario estudiar y reflexionar de manera sucinta la manera como se ha llevado a cabo el lento proceso de apertura y privatización del sector energético nacional en especial el del gas natural no asociado. Toda vez que para amplios sectores de la sociedad mexicana y aún la académica, desconocen los mecanismos jurídicos que ha estado empleado el Estado para favorecer la privatización, de manera velada y abierta, hecho que por si mismo vulnera el marco jurídico constitucional vigente.

Por tanto, este trabajo de tesis esta enfocado a realizar un esfuerzo de reflexión y estudio respecto a la manera como se ha llevado a cabo el proceso de apertura y privatización del sector energético del gas natural no asociado, a los intereses de las grandes empresas trasnacionales de la energía.

Este hecho constituye una clara subordinación de la política energética nacional a favor del gran capital trasnacional ya que, sin duda alguna, pone en riesgo la soberanía nacional al dejar en manos de los grandes oligopolios el manejo de la política energética nacional, comprometiendo con ello los recursos energéticos nacionales y el futuro de un desarrollo nacional independiente.

En consecuencia la solución que hoy propone el Estado para financiar la expansión del sector energético nacional, mediante su privatización, no parece la más adecuada. Y si en cambio ha terminado por polarizar a los diferentes actores sociales de la sociedad mexicana, en tanto que se confrontan el interés público (servicio) y el interés privado (rentabilidad).

Por ello el discurso institucional de las bondades de la privatización, para explorar, explotar, producir, distribuir y comercializar el gas natural no asociado, pregonadas por el Estado mexicano no han logrado el consenso social y político necesario de la sociedad mexicana y de las diversas fuerzas políticas y sociales. Por lo que sus acciones han servido de poco, y en cambio ha encontrado resistencias políticas y jurídicas difíciles de sortear, en el corto plazo.

OBJETIVOS. Por tanto, este trabajo de tesis parte de la necesidad de reflexionar respecto al proceso de privatización del sector energético nacional, así como a identificar si existe o no una política pública que conduce el futuro del desarrollo mediante el fortalecimiento del sector energético nacional y el abasto, seguro y suficiente, de combustibles necesarios para la economía mediante inversiones necesarias para explorar, explotar, producir, distribuir y comercializar el gas natural no asociado. Para ello se persiguen cubrir los siguientes objetivos.

Primero, reflexionar y analizar, respecto al papel del Estado en el proceso de privatización de los sectores estratégicos para la economía y el desarrollo nacional. Así como la pérdida del control de la política energética nacional, resultado de las presiones políticas y financieras por parte de los organismos financieros internacionales y de las grandes corporaciones transnacionales de la energía mundial.

Segundo, reflexionar y analizar los cambios jurídicos legales y administrativos de la Ley de Inversión Extranjera, dado que en esta se halla el sustento que dio pauta para las modificaciones reglamentarias del Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo, analizar las repercusiones en el ámbito jurídico, político y económico en la economía mexicana.

Tercero, analizar y estudiar los antecedentes de la apertura, al capital privado nacional y extranjero, del sector energético del gas natural no asociado mediante el esquema de inversión de los PIDIREGAS (Proyecto de Inversión Diferidos en el Registro del Gasto Público).

Cuarto, analizar el proceso de privatización del sector energético del gas natural, mediante la figura jurídica de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM).

Quinto, estudiar y analizar los contenidos, alcances y repercusiones jurídico legales de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM); en el marco de la estrategia jurídica legal, del Estado mexicano, por consolidar la privatización de la exploración, explotación y comercialización del gas natural en México por parte las empresas extranjeras multinacionales de la energía.

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL O HISTORICO DE REFERENCIA. La eventual apertura del sector energético, en especial el gas natural no asociado, a la inversión privada nacional y extranjera para su exploración, explotación y comercialización ha desatado un fuerte debate en la agenda política nacional. Polémica que ha encontrado eco de respaldo y pero también de oposición, entre los diversos actores políticos y sociales, así como de amplios sectores de la opinión pública nacional.

Dicha debate se ha centrado, básicamente, en tres ámbitos. Primero, a la suposición respecto a una eventual pérdida de la soberanía nacional en los territorios donde se llevarían a cabo los trabajos, por parte de las empresas extranjeras. Segundo, a la preocupación de amplios sectores de la sociedad mexicana de dejar en manos de las empresas extranjeras transnacionales, una parte de la política energética nacional, en términos de precios, producción, abasto y mercados, movidos únicamente por el libre juego de la oferta y la demanda del mercado internacional. Tercero, el dilema que representa el optar entre la salvaguarda de la soberanía nacional y/o la obtención de recursos financieros, a través de la inversión extranjera directa productiva, para los propósitos del desarrollo nacional.

Ciertamente, los argumentos vertidos, hasta hoy, por el Estado no terminan por convencer a los actores políticos ya que el hecho de que agentes mercantiles externos controlen la explotación y comercialización de un recurso estratégico para el desarrollo

nacional exacerba los nacionalismos y dificulta encontrar alternativas viables al problema.

De antemano el Estado y la clase política en el poder han vulnerado ya el marco jurídico constitucional vigente mediante la firma de los llamados Contratos de Servicios Múltiples con inversionistas extranjeros y nacionales.

Pero ante la ausencia de una política pública de desarrollo del sector energético, y la escasez de recursos financieros para promover su desarrollo la clase política en el poder ha tomado el camino más fácil, el de privatizar una actividad exclusiva del Estado nacional.

HIPÓTESIS. Por ello partimos del supuesto según el cual, dejar que las empresas transnacionales de la energía mundial sean quienes determinen las políticas específicas de exploración, explotación, producción, precios y mercados del gas natural no asociado, mediante los Contratos de Servicios Múltiples, equivale a subordinar las necesidades del interés público del desarrollo nacional a favor de la tasa de rentabilidad de los grandes oligopolios internacionales de la energía. Así mismo, pone en riesgo la soberanía nacional y vulnera el marco jurídico constitucional vigente.

Para los propósitos del presente trabajo de tesis, el trabajo se halla organizado de la siguientes manera. **En el primer capítulo** se avoca a reflexionar respecto al papel del Estado, desde una perspectiva histórica, en el desarrollo, la discusión sobre los límites y alcances de la soberanía del Estado nacional. Así como, la nueva dimensión del Estado en sus tareas y funciones en el contexto de la liberalización y globalización de la economía mundial.

En el segundo, se reflexiona y analizan los cambios jurídicos legales y administrativos en las tareas y funciones del Estado, las reformas Constitucionales al Art. 27 y los cambios en la Ley de Inversión Extranjera, dado que en esta se halla el antecedente y sustento jurídico de la apertura y privatización del sector energético en México. Así

mismo, se analizan las repercusiones en el ámbito jurídico, político y económico de la economía mexicana en el contexto de la globalización.

Finalmente, *en el tercer y último capítulo* se analiza y estudian de manera particular los efectos de la crisis de 1994, en la apertura prematura al capital privado nacional y extranjero del sector energético del gas natural no asociado, mediante el esquema de inversión de los PIDIREGAS (Proyecto de Inversión Diferidos en el Registro del Gasto Público) como figura administrativa de inversión (aparentemente) que antecede y sustenta, jurídicamente, las acciones del Estado y la clase política en poder para evadir legalmente los candados jurídico-constitucionales, plasmados en el Art. 27 de la Constitución. Sin embargo, ante la presión de las grandes empresas trasnacionales de la energía mundial a través de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional el Estado ha acelerado, mediante la figura administrativa-jurídica de los Contratos de Servicios Múltiples o Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitarios, la privatización del sector energético nacional. Contrato que carece de legalidad y legitimidad jurídica constitucional, así como del consenso político necesario de la sociedad mexicana.

CAPITULO I. Estado, Soberanía y Desarrollo Nacional.

Mucho se ha reflexionado respecto al papel que ha desempeñado el Estado en el desarrollo económico de las naciones. Producto de esto ha sido las múltiples reflexiones teóricas de diferentes corrientes e interpretaciones. Desde aquella que propone el dominio de las libres fuerzas del mercado y la presencia mínima del Estado como agente regulador, hasta el paradigma que supone un Estado interventor sólo necesario para regular la mano invisible que mueve las libres fuerzas del mercado.

Con el advenimiento, creación y fortalecimiento de los estados nacionales, producto de la emancipación política y económica de vastas regiones del mundo en desarrollo, estos, cobran autonomía, fortaleza e identidad política nacional y, con ello la búsqueda de las aspiraciones a un desarrollo nacional independiente y autónomo. *“Por tanto el Estado nacional no es antitético así, con la producción y captación de los excedentes. Desde los albores del industrialismo se fue desarrollando, esta participación siguió siendo constitutiva y funcionalmente indispensable, mientras no se alcanzarán las imaginarias metas del equilibrio óptimo o de la planificación exhaustiva. Realmente – como es sabido- los procesos de producción y apropiación de los excedentes requieren cotidianamente del accionar de los grupos hegemónicos para administrar los conjuntos económicos con relación a diferentes coyunturas críticas, difícilmente normativizadas por supuestas leyes de funcionamiento”¹.*

Durante la tercera década del siglo XX, los estados nación cobran mayor importancia en su papel como eje rector de las economías nacionales. Por lo que el Estado se asume como elemento de transformación económica y agente defensor del interés nacional, en tanto que concilia y legitima el interés nacional y las aspiraciones del capital privado nacional y extranjero que conducen el desarrollo.

¹ Jeannot, Fernando. “La modernización del Estado Empresario en América Latina: Hacia una Teoría del Sector Público”. México, 1990, UAM- Azcapotzalco, p.17.

Celso Furtado, ha señalado acertadamente que la defensa del "interés nacional", por parte de los estados nacionales fue una respuesta "contra el librecambismo y se baso en la idea de complementariedad entre actividades económicas y llevó al concepto de sistema económico nacional.....con la preeminencia del Estado como agente propulsor y orientador de las actividades económicas y árbitro de los conflictos de las clases"².

El Estado nacional se asume como tal en la medida que se legitima ante otros Estados nacionales esto es su espacio nacional y "los distintos componentes de la nación (geografía, cultura, costumbres, etc.) dan contenido al régimen de poder en el que se asienta el Estado. Así la relación entre régimen de poder y Estado resulta evidente"³.

Por tanto, su relación política con otros Estados se sustenta la defensa de sus fronteras territoriales ya sea mediante el uso de fuerzas disuasivas (ejército y cuerpos de seguridad del Estado) o persuasiva (mediante el empleo de leyes que restringen, jurídicamente, la trasgresión de sus fronteras. Ya que "el Estado es una comunidad humana que en el interior de un territorio determinado reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima"⁴.

En tanto que partimos de la definición de Estado como "una relación de dominio de los hombres sobre los hombres basada en los medios de coacción física legítima (es decir: considerada legítima)"⁵.

Como coacción legítima no es ejercicio exclusivo del Estado y otros u otras asociaciones o personas pueden ejercerla pero sólo en la medida que el Estado lo permite.

En consecuencia para dirimir los conflictos que ponen en riesgo la fuente de legitimidad del Estado, este, dispone de mecanismos que desactivan cualquier forma de

² Furtado, Celso. "Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario". México, 1987, FCE., p.31.

³ Idem, p. 18.

⁴ Weber, Max. "Economía y Sociedad". México, 1984, FCE. p. 1056-1057 Weber, Max. "Economía y Sociedad". México, 1984, FCE. p. 1056.

⁵ "Economía y Sociedad". Op.Cit. p. 1056-1057.

cuestionamiento la legitimidad de su dominio dirimiéndolos a través del cause de la legalidad jurídica de las instituciones establecidas por el Estado.

Esta relación se establece a través de la *institucionalización del poder* como mecanismo que dirime y concilia el interés público y el interés privado ya que *"desde el conflicto elemental que plantea la relación de intercambio, se van articulando numerosas mediaciones estatales que adquieren presencia definida en el gobierno. La "institución de instituciones que es el Estado, se sitúa en la cúspide de este agregado de conflictos de intereses particulares que constituyen la realidad diaria de cualquier conjunto económico. Los pactos y la resolución de conflictos, permiten así que se vaya desarrollando un orden institucional dotado de la coherencia mínima que funcionaliza la acumulación industrialista"*⁶.

En este contexto, la acción del Estado delimita, políticamente, el ámbito de su competencia como institución soberana ante el interés privado ya que a final de cuentas tanto el Estado como el capital convergen en un interés común por desarrollar el mercado en un territorio dominado legítimamente por este. Es aquí donde se materializa la acción del Estado, mediante la reproducción de las instituciones que garantizan el desenvolvimiento económico.

La coacción física legítima al Estado en tanto que las leyes le otorgan legalidad de dominación política, a través de las instituciones, dado que estas son una extensión de este. Ya que el Estado, es, la institución de instituciones ante el conjunto de la sociedad. Como autoridad máxima el Estado dirime los diversos intereses políticos, económicos o sociales, en tanto que mantiene el dominio político legítimo ante una comunidad en un territorio determinado derivado de una autoridad soberana.

En esta perspectiva, el Estado se abroga el derecho político *soberano* en un territorio, por la dominación política que ejerce en ese espacio geográfico en particular. Esto por

⁶ "Breve Introducción..".Op.cit., p. 23.

si mismo lo legitima y adquiere reconocimiento jurídico-político ante otros estados que le circundan.

Partiendo del hecho que *“la soberanía -según Harold Lasky- es, en su ejercicio, un acto de voluntad, ya sea para hacer o para dejar de hacer; es un ejercicio de voluntad detrás del cual existe un poder capaz de hacer que la posibilidad de la obediencia sea lógica”*⁷.

Desde esta perspectiva, el Estado se abroga el derecho de la soberanía como propia. Sin embargo, la voluntad para ejercer la obediencia, en los ciudadanos, la realizar mediante la coacción física o a través de la coacción administrativa o corporal. En este ejercicio de la obediencia las instituciones desempeñan un papel crucial. Ya que estas se encargan del cumplimiento del sistema de leyes y reglamentos que debe acatar el conjunto de la sociedad y, que haga prevalecer la gobernabilidad a través de las instituciones creadas por el Estado. Por tanto la soberanía es en sí *“el poder de voluntad”*⁸.

Tal voluntad por obediencia de las leyes, no siempre, ni necesariamente, es acatada de manera cabal por toda la sociedad, ciudadano, organización o institución. Ya que el Estado ejerce una autonomía relativa en tanto que las otras instituciones le delegan cierta injerencia en sus asuntos, siempre y cuando no atente con la existencia propia de su soberanía como instituciones, tal es el caso de la iglesia o las organizaciones obreras o sindicales, etc.

En las democracias constitucionales, a diferencia de las monarquías constitucionales, la soberanía radica en el pueblo, mientras que el segundo la soberanía se halla en el poder soberano del rey, aún cuando el parlamento elabora las leyes, estas pasan, antes por la autoridad del soberano. Se supone que el pueblo delega o deposita, por voluntad propia, en el Estado el ejercicio del poder a través de las estructuras institucionales para gobernar. Gobierno que se ejerce a través de un estatuto jurídico-legal máximo

⁷ Laski, Harold. *“El problema de la Soberanía”*. Buenos Aires, 1947, Siglo Veinte, p. 193.

⁸ Idem, p.194.

que tiene capacidad extra e intra jurisdiccional, esto es la existencia de una Constitución política.

La supremacía política de un marco constitucional es finalmente el mecanismo mediante el cual todos los actores políticos y sociales se someten, por principio de voluntad a dirimir sus intereses. Aunque de antemano esta latente la coacción legítima del Estado para ejercer las leyes a través de las instituciones jurídicas, administrativas o del ejercicio de la violencia o represión legal o cuerpos represivos.

En este contexto, el origen y formación del Estado nacional mexicano así como del ejercicio pleno de su soberanía ante otros Estados nacionales, no ha sido fácil. Ya que desde su emancipación política de la Corona española, siempre vivió con la amenaza fragilidad y vulnerabilidad de la soberanía nacional. Las prolongadas guerras civiles del siglo XIX y XX retrasaron la formación de un incipiente un verdadero Estado nacional.

Ateniéndonos a lo que señala Lorenzo Meyer al decir que *"la aparición de un verdadero Estado mexicano no surge con la obtención de la independencia de 1821 sino medio siglo más tarde con el brote y consolidación de la paz porfiriana. Simplificando un tanto, es posible afirmar que sólo hasta ese momento el territorio nacional quedó entrelazado de manera tal que pudo considerarse una unidad económica y política. Para entonces había sido superada la lucha entre facciones que pretendían mantener la hegemonía política y que era el mayor obstáculo para el establecimiento de un monopolio efectivo de la violencia legítima a lo largo y ancho del territorio nacional"*⁹.

Sin embargo, no es sino hasta bien entrado el siglo XX (1936), cuando por primera vez, en la historia política, económica y social del México contemporáneo se sientan las bases jurídicas, políticas e institucionales de lo que será el Estado nacional mexicano. Y que tiene su antecedente en el movimiento revolucionario de 1910 y su culminación con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

⁹ Meyer, Lorenzo, et.al. *"Lecturas de Política Mexicana"*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1977. p. 5.

La sanción de Nuestra Carta Magna suponía que corregiría las deficiencias y aumentaría la representación de los que no la tenían. Ya que desde el punto de vista jurídico-legal, todo Estado-nación contemporáneo cuenta con una plena la división de poderes que la teoría clásica de la democracia liberal, supone, como requisito indispensable para evitar los abusos del Estado, así como la manera como se define y se ejerce la soberanía nacional.

En efecto y posiblemente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mantiene ese carácter al señalar de manera muy precisa la división de poderes. Así como el de precisar de manera clara y llana el concepto de *soberanía*. En su Art. 39, del texto original de la Constitución de 1917, referente "De la Soberanía Nacional" señala que "*La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*"¹⁰.

Con respecto a la manera como ejerce la soberanía el Art. 41 de la Constitución señala que "*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*"¹¹.

Esta acotación ha permitido, hasta cierto punto, la gobernabilidad institucional del Estado mexicano, sin que por ello haya dejado de recurrir a la violencia y represión legítima.

Así mismo, la división de poderes ha posibilitado delegar las tareas de gobierno. Pero nuestra Constitución contiene, también, elementos "*sui generis*", que generan

¹⁰ "De la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno Art. 39,40 y 41. en *Nuestra Constitución* No. 14. México, 1990, INEHRM, p.41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1997. H. Cámara de Senadores.

¹¹ "Constitución Política ". Op.cit. p.55.

suspicias políticas que son neutralizadas por la misma Carta Magna (Art. 25), y a través de leyes secundarias (Ley de Inversión Extranjera) que garantizan la integridad de la propiedad privada.

Sin embargo, la Constitución mexicana delimita de manera precisa los ámbitos de competencia en cuanto a la propiedad de los bienes nacionales del territorio nacional y las atribuciones y límites de las tareas que le corresponden al Estado.

Así mientras nuestra Carta Magna en su Art. 25 señala que *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático.....El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.....La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”*¹².

No obstante y para evitar controversias de atribuciones con respecto a la propiedad de los bienes nacionales el Art. 27 es preciso y contundente, jurídicamente, al señalar que *“la propiedad de las tierras, aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

¹² “Constitución Política”, op.cit. pp. 31, 32, 33

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos.....los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, **el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible** y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.*

*Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o minerales radioactivos, **no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirá los que, en su caso, se hayan otorgado** y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”¹³.*

Como el Estado es responsable de la planeación del desarrollo nacional el Art. 28 de la Constitución señala que **“el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a las leyes de la materia.**

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”¹⁴

Desde esta perspectiva jurídica-constitucional, el desarrollo económico, como tal, tiene sustento en nuestra constitución política, como se precisa en el Art. 25. En este sentido, la intervención del Estado en la economía ha permitido, desde distintas perspectivas, no sólo regular los factores de la producción sino también organizar, conducir y corregir las

¹³ “Constitución Política”. Op.cit. pp. 33,34 y 36.

¹⁴ Idem, p.45

distorsiones normales del mercado; mediante el diseño, programación y ejecución de un conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo social.

La intervención por sí misma no garantiza el desarrollo económico, pero sí permite al Estado organizar, hasta cierto punto, la producción, la circulación y el consumo, siempre y cuando no atente contra el proceso de valorización del capital. Esta regulación de los factores de la producción también le permite organizar, conducir y corregir las distorsiones normales del mercado; mediante el diseño, programación y ejecución de un conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo económico.

En el proceso de selección de estrategias para impulsar el desarrollo nacional, el marco jurídico es indispensable no sólo como referente de ley que se concreta a través del gasto público, sino que las estrategias contengan el soporte jurídico; dado que estos requiere de acuerdos y consensos necesarios que le den legitimidad ante los diferentes actores políticos e institucionales que integran la sociedad mexicana.

En estricto sentido nuestra constitución es precisa al señalar el Estado cuente con los ingresos necesarios para cumplir los propósitos del desarrollo nacional, esto es, la necesidad de obtener ingresos mediante una estricta política fiscal eficiente y eficaz.

Pero se ha hecho recurrente el empleo del gasto público como instrumento de la política económica como elemento perverso y desleal de la economía y las finanzas públicas nacionales. En este sentido, la intervención del Estado en la economía no sólo esta sancionada, jurídica y constitucionalmente, sino también consensada y legitimada políticamente.

Como reseñamos al principio del capítulo, el desarrollo y crecimiento se convirtió en un elemento de preocupación y discusión de los diversos gobiernos latinoamericanos, entre ellos México, por allá de mediados de los años cincuenta del siglo pasado. Sin embargo, y pese a no tener completamente claros los propósitos y alcances institucionales de la mayoría de los gobiernos de la región **estos, no obstante, sabía**

que alcanzar el desarrollo económico y remontar el atraso debía ser sustentado en el modelo de la sustitución de importaciones, con el pleno y decidido apoyo del aparato institucional del Estado.

Por tanto los propósitos institucionales del desarrollo se sustentaron en el paradigma keynesiano de la demanda agregada como mecanismo de impulso al desarrollo económico. Esta demanda agregada se convirtió en elemento activo de los estados nacionales de América Latina. Aunque la discusión persistió en el ámbito político y académico; en los espacios de gobierno se pensó que no era el momento de debatir sino de tomar acciones específicas para alcanzar ambos propósitos. Ya que los rezagos del pasado inmediato eran de tal magnitud, que haber entrado a esa discusión parecía irrelevante.

Esto explica, en parte, el porqué los estados nacionales del siglo pasado consideraron que para lograr las metas y objetivos del desarrollo, el mejor instrumento de transformación y superación de los rezagos económicos y sociales sería la política pública. Se argumentaba que esta no haría distinción entre desarrollo y crecimiento puesto, que se avocaría a lograr ambos propósitos.

b) De Estado Bienestar a Estado de libre mercado

Al hablar del Estado del bienestar en México, es necesario precisar que este tiene su punto de inicio durante los años de gobierno del cardenismo. Periodo durante el cual se sientan las bases institucionales y materiales del nuevo modelo de desarrollo. Su maduración y consolidación se dará con el transcurrir de los años posteriores a la posguerra del siglo XX.

Con este propósito, el Estado mexicano diseñara un conjunto de políticas públicas tendientes a estimular y crear el ambiente propicio para la acumulación capitalista mexicana de la posguerra.

Las políticas públicas se transformaron en poderosas herramientas del Estado para impulsar el desarrollo nacional. La insuficiencia de ahorro interno alentó la inversión extranjera mediante la flexibilización de la reglamentación en la materia, a pesar de ello no fue suficiente para la magnitud de las necesidades de inversión que requería el proyecto de desarrollo nacional.

Ante estas limitaciones el Estado mexicano asumió el reto transformarse en el promotor del desarrollo nacional, ya como inversionista directo, socio de riesgo compartido o bien estimulando, mediante mecanismos de política monetaria (bajas tasa de interés, tipo de cambio estable), financiera (créditos de bajo costo) y fiscal (exención y devolución de impuestos) que facilitaran las inversiones en las principales ramas y sectores de la economía.

La organización y conducción de un conjunto de empresas públicas básicas para el desarrollo económico, no radicaba en el monto de las inversiones sino en su carácter estratégico para el desarrollo industrial nacional. Ya que sin estas la posibilidad de alcanzar las metas que se había planteado el Estado mexicano para salir del atraso económico no se hubieran logrado.

Este conjunto de empresas estratégicas y básicas permitieron una rápida industrialización resultado de los encadenamientos productivos que derivaron de este proceso. Así la petroquímica básica, la generación de energía eléctrica, el petróleo, el acero, el cemento y los estímulos a la agricultura permitieron la expansión y capitalización de miles de empresas a la vez que dinamizaba el mercado interno.

Por ello el objetivo principal del sector paraestatal de la economía fue el abastecer a la industria nacional de insumos, materias primas, alimentos y energía de bajo costo, que impactaran de manera decisiva en una acumulación de capital de los diversos sectores industriales.

Así mismo, y con el fin de consolidar el desarrollo industrial nacional el Estado mexicano diseñó una política de protección comercial que desalentara la competencia externa. Protección que consistió en la aplicación de altos aranceles y permisos de importación que inhibieran una posible competencia de empresas extranjeras en el mercado nacional. También, emprendió un conjunto de medidas de política económica capaces de contribuir y facilitar la sustitución de importaciones y alentar así la producción interna nacional, tales como: regímenes arancelarios preferenciales, exención de impuestos, subsidios, transferencias, entre otros.

Roberto Cabral menciona que *"al finalizar la administración cardenista el estado era dueño de un sector paraestatal cuya importancia residía no en la magnitud del capital o en el valor de su producción, sino en su papel estratégico para la economía del país.... Pero a partir de 1940 el crecimiento acelerado del sector paraestatal obedeció principalmente a la política de "promociones fundamentales para el desarrollo del país que reclamaban medios fuera del alcance del sector privado (siderurgia, fertilizantes, papel, acero, industria azucarera, textil)"*¹⁵.

En este proceso la banca de desarrollo (NAFINSA y BANOBRAS) desplegó todas sus capacidades institucionales para fortalecer el desarrollo nacional. Al respecto se menciona *"ciertamente no era considerable en ese entonces la cuantía de los recursos financieros de Nacional Financiera, pero se convirtió en un mecanismo estatal estratégico para la producción de bienes cuyo consumo se localizaba o bien en el mercado de grupos de ingresos medios y altos o en la producción de bienes intermedios"*¹⁶

Con el transcurso de los años, el sector paraestatal, adquirió un papel determinante en la economía nacional no sólo por la diversidad de sus áreas productivas y de servicios sino por el papel que desempeñaba el conjunto de la economía nacional.

¹⁵ Cabral, Roberto, *"Industrialización y política económica"*. En Cordera, Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. México, 1979, FCE. Selección de Lecturas No.39. pp. 81.

¹⁶ Idem, 90.

José Ayala, señala, que *"el creciente predominio del capital monopolístico en la sociedad mexicana, determina objetivamente, que el Estado tienda a expandirse como causa y efecto del propio avance de los monopolios, ya que a través del crecimiento del gasto corriente para atender los problemas de realización propios de una economía oligopólica, o de los incrementos de los gastos del capital para abaratar los costos de producción de los capitalistas, apoyando de este modo su tasa de ganancia"*¹⁷.

Sin embargo, este proceso de desarrollo nacional sustentado en el modelo sustitutivo de importaciones comenzó a dar signos de agotamiento hacia fines de los años sesenta. Síntomas que se manifestaban por un estancamiento productivo derivado de una subutilización de la capacidad instalada de la planta industrial nacional, una caída de la demanda interna e incremento de los precios de producción, la disminución de la productividad industrial y aumento generalizado de los precios, que derivó en un proceso inflacionaria creciente durante toda la década de los años setenta.

A pesar de esto el Estado se empeñó en continuar el modelo sustitutivo de importaciones, aunque este ya había mostrado sus alcances y límites como alternativa para el desarrollo nacional.

Con la crisis económica y las devaluaciones continuas del peso las necesidades de financiamiento externo fueron cada vez más recurrentes. Estado, al asumir esta práctica aceleró la dependencia financiera del exterior en condiciones adversas en el mercado internacional de capitales.

Al respecto se indica que *"el estrangulamiento externo, provocado tanto por las necesidades corrientes de divisas como las de capital el que directamente causó la devaluación, y esta a su vez vino a agudizar las necesidades de capital.....las condiciones en el mercado internacional de capitales obligaron a un mayor pago de intereses al registrarse aumentos en las tasas de interés"*¹⁸.

¹⁷ Ayala, José. *"Límites y contradicciones del intervencionismo estatal, 1970-1976"*, En desarrollo y crisis de la economía mexicana, op.cit. p.574.

¹⁸ Ruiz, Pablo. *"Desequilibrio externo y política económica en los setenta."*, En Desarrollo y crisis, op.cit. p.534.

La bonanza petrolera de fines de los años setenta (1978,1979 y 1980) proporcionó un *impasse* financiero de divisas extraordinario a las finanzas del Estado. Pero el endeudamiento que generó la expansión de la infraestructura petrolera, rebasó el margen de maniobra y capacidad de pago del Estado, ya que *"El acelerado incremento del PIB de 1978 a 1981 estuvo fundado en el crecimiento de la industria petrolera, a través de un gasto público creciente. En efecto, la idea de la bonanza petrolera condujo a niveles del gasto muy elevados respaldados en el supuesto de que los ingresos petroleros se mantendrían"*¹⁹.

A ello se debe agregar la importación de la inflación internacional derivado del incremento de los precios de lo bienes de consumo intermedio y de capital que tuvo un impacto directo en el mercado interno. *"Esta situación se agudizó en 1981 con el aumento en el pago de los intereses públicos y con la tendencia a la reducción del precio del petróleo que redujo la tasa de crecimiento de los ingresos"*²⁰.

La tragedia financiera llegó en 1981, con la debacle de la caída del precio internacional del petróleo. Ya que este fue el detonante de una crisis económica y financiera de mayor envergadura que transformaría totalmente el carácter mismo del Estado del bienestar mexicano a uno con vocación neoliberal y resabios neokeynesianos en su estructura.

A partir de entonces el Estado capitalista mexicano de la posguerra, emprende un profundo proceso de redimensionamiento en sus tareas y funciones; tanto que su interpretación paradigmática es fluctuante y contradictoria. En este contexto, México se incorpora de manera puntual a esa ola de despotismo tecnocrático,de principios conservadores de libre mercado, mismos que ya se había aplicado de manera puntual en otros países de América Latina y que *"Según José Valenzuela, las características esenciales de esa vía neoliberal son cuatro:*

¹⁹ Tello, Carlos, et. Al. *"México: Informe sobre la crisis (1982-1986)"*. México, 1989, UNAM-CIIH,p. 165

²⁰ Idem, p.166.

- *Aliento al consumo superfluo y desaliento a la inversión productiva.*
- *Destrucción de segmentos enteros del aparato industrial.*
- *Apertura externa indiscriminada y especialización internacional (agrícola o semimanufacturera) centrada en los recursos naturales, además de una mano de obra intensiva.*
- *Aliento a la inversión especulativa”.*²¹

En este entorno, la llamada reforma del Estado mexicano son características evidentes del fin del estado benefactor así como de la transformación de una economía regulada y protegida a una más abierta, competitiva y orientada hacia el libre mercado y la globalización.

Al modificarse las funciones estratégicas del Estado, este, deja de ser el gran promotor del desarrollo nacional. La modernización económica de principios al final de los ochentas e inicio de los noventas, plantearon la necesidad de realizar una profunda transformación en la dinámica de la empresa pública en el contexto de una economía de mercado y compatible con el nuevo discurso institucional de modernidad y eficiencia empresarial.

A partir de la apertura comercial de la economía mexicana, en septiembre de 1985, se modifica el perfil institucional del Estado, según el discurso, con nuevas capacidades, de gestión, dirección y maniobra, pasando de una economía cerrada a una economía abierta a través de la desregulación de la actividad económica.

En esta nueva perspectiva Claus Offe, señalaba, en 1988, con agudeza política que *“el Estado capitalista ya no puede caracterizarse como un instrumento al servicio del capital (un interés que ni es homogéneo ni se comprende globalmente); este Estado se caracteriza, más bien, por estructuras organizativas y constitucionales cuya selectividad*

²¹ Guillén, Romo, Héctor. “La contrarrevolución neoliberal en México”. México, 2000, Era. P. 85-86.

*específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista organizada privadamente*²².

Offe, señala que el Estado del Bienestar ha perdido “**eficacia y legitimidad**” en la administración de la crisis, debido a que las limitaciones fiscales se han transformado en una restricción en la disposición de recursos por parte del Estado. Ya que “*la continúa expansión de los presupuestos estatales se debe indirectamente a que la viabilidad del crecimiento capitalista (especialmente dentro del sector oligopólico de la economía) depende de los proyectos de inversión cada vez mayores, de enormes subsidios a la investigación y el desarrollo, y de un continuo encarecimiento de “**gastos sociales**” como salud, transporte, sistemas energéticos. A fin de estimular la inversión del capital privado los Estados de Bienestar han de “**socializar**” esos gastos y desembolsos en perpetuo crecimiento*”²³.

Este contexto, nos remite a los costos sociales y financieros que ha tenido la apertura comercial y la reforma del Estado mexicano. Costos que, efectivamente, han recaído en las masas asalariadas y un menor ritmo de crecimiento de la actividad productiva. Debido a que la prioridad por abatir la inflación y reducir el déficit fiscal del Estado, nos condujo a bajos niveles de crecimiento económico y una contracción de la demanda interna.

La presión de los organismos financieros, en especial del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, por aplicar de manera eficiente y rápida “**el ajuste estructural**” en la economía mexicana, demandaba un sustancial volumen de recursos que sólo podían obtenerse mediante la venta y/o privatización de las empresas estatales, aumentando el volumen de las exportaciones de las manufacturas, reduciendo el déficit fiscal e incrementando los precios de bienes y servicios que produce la industria básica en manos del Estado

²² Offe, Claus. “Contradicciones en el Estado del bienestar”. México, 1999, Colección los Noventa No. 66, CONACULTA, pp. 60, 61.

²³ Idem, p.25.

Ante la urgencia por cumplir los compromisos externos el Estado mexicano aplicó un proceso rápido de desincorporación de la mayoría de las empresas estatales. Privatización que en la mayoría de los casos no representaban un problema financiero y que por el contrario representaban recursos financieros importantes en el gasto público.

*"Aunque los argumentos sobre el aumento de los ingresos públicos y el mejoramiento de la eficiencia en el manejo de los recursos estuvieron en el centro del debate en torno a las privatizaciones, es indudable que el deseo por recuperar la confianza del mundo de los negocios jugó un papel central en la decisión de privatizar. En estas condiciones los neoliberales mexicanos aplicaron una importante programa de desmantelamiento de empresas públicas cuyo objetivo oficial era aumentar la eficacia económica y reforzar las finanzas públicas"*²⁴

En los casos donde la privatización o venta no siempre fueron un éxito financiero para el capital privado nacional o extranjero se aplicó con rigurosidad el principio de **"socialización de las pérdidas"** con cargo a los contribuyentes. Lo que representó una literal transferencia de recursos públicos a la acumulación privada de capital. *"Para ciertos sectores neoconservadores la privatización es una suerte de panacea que resolverá de manera automática las graves dificultades coyunturales y estructurales de las economías en desarrollo"*²⁵.

*"En la mayoría de los países en desarrollo, agobiados por la recesión y la deuda externa, las privatizaciones han sido insistentemente promovidas por los organismos financieros multilaterales, que incluso conceden créditos específicos para profundizar y acelerar este proceso. Sin embargo debido a la premura las privatizaciones no se realizan en las mejores condiciones, esto es, no se obtienen los valores mínimos correspondientes ni más tarde se logra un servicios adecuado y con costos razonables"*²⁶.

²⁴ "La contrarrevolución neoliberal". Op.cit. p.119.

²⁵ Minsburg, Naum. "Política privatizadora en América Latina". En Revista Comercio Exterior Vol.43, Núm.11, Nov. de 1993, p.1060.

²⁶ Idem, p. 1060.

El ajuste estructural aplicado con rigor por los organismos financieros siempre tuvo como propósito el pago puntual, sin excusa, y oportuna, el pago de los intereses de la deuda externa, y no siempre se cumplió la meta de reducir el déficit fiscal del Estado.

“En los primeros tiempos de la crisis del endeudamiento, entre el verano de 1982 y mediados de 1984, se trataba e recurrir a medidas de estabilización a corto plazo con el objetivo de corregir las cuentas exteriores. La terapia estaba adaptada para resolver una crisis considerada en esa época como de liquidez. Pero después de los dos o tres primeros años, un hecho fue evidente: la crisis de pagos exteriores de la mayor parte de las economías endeudadas era recurrente, más profunda y más prolongada que lo que se había previsto. Entonces comenzó a hablar de “crisis de solvencia” y el principio de la estabilización cedió su lugar al de ajuste estructural”²⁷

Por lo que el trasfondo de las privatizaciones fue expresamente para pagar la abultada deuda externa. Pedro Aspe, el arquitecto de la política económica en el periodo 1982-1994, indica que *“el proceso de desincorporación no sólo tiene un impacto de una vez por todas mediante los ingresos provenientes de la venta de las empresas paraestatales, sino también una reducción permanente de las transferencias a empresas que ya no eran viables”²⁸.*

Sin embargo, desde una visión retrospectiva hoy es evidente que la venta de las empresas del Estado no incidieron de manera significativa en reducir el déficit de las finanzas públicas, ya que su privatización obedeció más a intereses políticos que a criterios de eficiencia y rentabilidad empresarial. Incluso *“El examen de las privatizaciones realizadas en la mayoría de los países de la región –de América Latina– revela que los recursos obtenidos se destinan fundamentalmente a atender las exigencias de los acreedores externos. Esa política, tiene fuertes rasgos de irracionalidad conceptual, hace que los sectores económicamente más concentrados,*

²⁷ “La contrarrevolución neoliberal”. Op.cit. p.88.

²⁸ Aspe, Pedro. “El camino mexicano de la transformación económica “. México, 1993, FCE, p. 37.

*vinculados a empresas transnacionales, reciban en condiciones muy favorables las principales empresas de la región*²⁹.

Ya que *“Desde entonces, las políticas de estabilización se construyeron respetado un código de principios de gestión pública financiera, según el cuál objetivos e instrumentos encarnaban una unidad apoyada en la búsqueda de una férrea disciplina en el manejo financiero que se plasmaba sintéticamente en la consecución de metas rigurosas: inflación de un dígito; eliminación del déficit público o, cuando menos, con guarismos inferiores a 2%; oferta monetaria acotada; tasa de interés reales positivas, tipo de cambio fijo o paridades móviles dentro de bandas de flotación muy estrechas*³⁰.

La profundización del llamado **“ajuste estructural”** en la década de los años noventa en **“Su versión más simplificada la identifica como un enfoque neoliberal que en la era de la globalización se edifica sobre un tripode de objetivos: apertura externa, desregularización y privatización”**³¹.

Con el retiro del Estado de áreas estratégicas de la economía y la consecuente *“reducción del gasto y de las inversiones estatales dirigidas a buscar la estabilización financiera dejó abierta las posibilidades de una mayor participación privada en actividades hasta entonces de naturaleza pública”*³².

A 20 años de distancia, sin duda, el modelo de **“ajuste estructural”** sustentado en la liberalización económica funcionó y bien. Quien diga lo contrario ciertamente desconoce los propósitos del paradigma neoliberal sobre el cual se edifica el modelo de desarrollo económico se sustenta la falacia de alcanzar un déficit presupuestal, casi cero, a cambio de lograr la estabilidad y el crecimiento económico; ya que el déficit público supone una serie de desequilibrios tales como:

²⁹ “Política privatizadora...”. Op.cit. 1066.

³⁰ Lichtensztejn, Samuel. “Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte”. En Revista Comercio Exterior, Vol.51, Núm.2, Enero 2001.p. 97.

³¹ Idem, p.98.

³² Idem, p. 99.

- El déficit público genera inflación.
- El déficit presupuestal genera alza en las tasas de interés.
- Inhibe el gasto productivo del sector privado.
- El financiamiento del déficit presupuestal priva a las empresas de ahorro³³.

El éxito del modelo neoliberal en las economías en desarrollo, es, sin duda, México. Ya que ha transitado de una economía de mercado con fuerte presencia del Estado a una economía de libre mercado con menor presencia del Estado. Hecho que lo convirtió en alumno ejemplar en la aplicación de medidas de ajuste estructural, en materia de política económica recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Porque efectivamente se ha recuperó el crecimiento, pero no el desarrollo a un costo de 70 millones personas que viven en la pobreza y la extrema pobreza.

“Desde mediados de 1985, México emprendió una importante apertura de su economía en el cuadro de una amplia reforma comercial. La eliminación de las licencias de importación y la reducción de los aranceles constituyó el eje de dicha reforma. Mientras que en 1983 el total de las importaciones estaba sujeto a permisos previos, para finales de 1991 sólo el 9.1% del valor total de las importaciones estaba sujeto a licencia. Se trata de un cambio radical, ya que el crecimiento de México se realizó al abrigo de una muralla de derechos aduanales y restricciones que permitieron desarrollar la industria local. En estas condiciones, México constituye, junto con Chile, el único ejemplo en América Latina de un país que anunció y concreto, unilateralmente una amplia apertura comercial”³⁴.

Como continuidad y/o extensión del mismo modelo, los organismos financieros internacionales (FMI y BM) están presionando para que México aplique de manera exitosa las reformas estructurales, de segunda generación, mismas que consisten en privatizar los sectores estratégicos y más rentables de la economía mexicana, entre los que se cuentan los sectores del gas, la energía eléctrica y el petróleo.

³³ “La contrarrevolución neoliberal”. Op.cit. p.108

³⁴ Idem, p.109.

Pero antes como lo precisa Fernando Clavijo "antes de pensar en las reformas de segunda generación está claro que tendrían que analizarse cuidadosamente las lecciones de las de primera generación. Tras reconocer las fallas en el proceso de privatización, desregulación, las liberaciones, y otras reformas es una condición necesaria. Muchas de ellas deben volverse a hacer, en otras debe persistirse, ya que generaron sus contrarreformas. A la luz de lo acontecido en el pasado decenio y de la experiencia de otros países, parece claro que la segunda generación de reformas debe incluir por lo menos las siguientes: i) mayor desregulación; ii) una nueva ronda de privatizaciones; iii) una reforma social bien hecha, sobre todo en los campos de la educación y la salud. La descentralización es sólo un primer paso; iv) en la reforma financiera, incluir otros intermediarios además de los bancos"³⁵.

En este contexto, la dinámica de la privatización de las empresas públicas, como parte y resultado de las reformas estructurales, han cumplido los preceptos y las metas establecidas por el **Consenso de Washington**, esto es: disciplina fiscal, desregulación comercial y financiera, apertura a la inversión extranjera y privatización de las empresas públicas.

CUADRO 1.1.
AVANCE EN EL PROCESO DE PRIVATIZACION
DE EMPRESAS PARAESTATALES
ESTADO ACTUAL DEL PROCESO

CLASIFICACION	PERIODO	TOTALMENTE ADOPTADA	EN PROCESO DE ADOPCION	DIFICULTADES DE ADOPCION	CLASIFICACION DE LA PROFUNDIDAD CEPAL (Promedio)
1ª Etapa	1983-1984	X		NO	
2ª Etapa	1985-1988	X		SI	0.85
3ª Etapa	1989-1993	X		NO	0.92
4ª Etapa	1994-1999	INCONCLUSA	X	SI	0.93
5ª Etapa*	2000-2003	INCONCLUSA	X	SI	ND

FUENTE: Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. "Reformas Estructurales y Política Macroeconómica". P. 42 * Elaboración propia con base a Informes de Gobierno, 2000, 2001 y 2003. En Clavijo, Fernando. "Reformas Económicas en México, 1982-1999". México, 2000, FCE. Lecturas del Fondo No. 92. ND: No Disponible.

³⁵ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. "Reformas estructurales y política macroeconómica". En Clavijo, Fernando (compilador). "Reformas económicas en México 1982-1999". México, 2000, FCE, El Trimestre Económico, Lecturas No. 92. p.88-89.

CAPITULO II. Estado y Reformas Jurídicas Constitucionales.

- a) Las reformas constitucionales al Art. 25 y 26 y sus repercusiones jurídicas y administrativas en las tareas y funciones del Estado mexicano.

El redimensionamiento en la tareas y funciones del Estado mexicano, en las postrimerías de los años ochenta marca una ruptura en el modo de organizar y conducir el desarrollo nacional. Con la liberalización económica y nuestra adhesión a múltiples mecanismos de comercio internacional, se concluye formalmente con el modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones.

El nuevo entorno internacional obligaba, necesariamente, al Estado mexicano a realizar cambios específicos en la economía, las finanzas, la administración pública, la banca y en particular el marco jurídico constitucional que da sustento a la acción propia del Estado, así como de las leyes secundarias sobre las que opera, de manera particular, la acción pública del Estado, a través de la política pública.

No obstante, el derecho legítimo del Estado de abrogarse la "violencia" política o física institucionalizada, este, necesariamente, sustenta su acción en actos jurídicos que legitimen sus acciones. Esta legitimidad le otorga, a su vez, legalidad jurídica a través de las instituciones creadas ex profeso por el Estado.

La legalidad jurídica de los actos del Estado cumple la función de legitimar estos actos. Ya que si bien puede aplicar acciones por medio de la violencia, esto derivaría en la ruptura del orden institucional. Por lo que la existencia de leyes e instituciones cumple la función de intermediación entre ciudadanos y Estado, a la vez que sirve de mecanismo para dirimir los conflictos de intereses que derivan entre particulares o bien con la cosa pública.

La existencia de una ley suprema (Constitución Política) y de leyes secundarias que norman la convivencia entre gobernantes y gobernados, nutren y dan sustento a las instituciones. Ya que *“la legitimidad de este Estado...se funda... sobre el conjunto de los individuos ciudadanos formalmente libres e iguales”*. Así mismo, *“el sistema jurídico moderno...reviste un carácter “normativo”, expresado en conjunto de leyes sistematizadas partiendo de los principios de libertad e igualdad que es el reino de la “ley”. La igualdad y la libertad de los individuos-ciudadanos residen en la relación con las leyes abstractas y formales”*³⁶

Esta superestructura jurídica del Estado, le permite, actuar, de manera neutral en tanto que la ley se aplica a través de las instituciones con individuos-ciudadanos neutros (jueces, magistrados, etc.), bajo los principios de libertad e igualdad ante la ley. Así mismo, en la forma como se ejerce el cuerpo de leyes se denota la capacidad de control del Estado sobre los ciudadanos, así como el grado de legitimidad que el Estado ha logrado en el conjunto de individuos-ciudadanos.

En este sentido, las acciones del Estado sólo son legítimas cuando se aplican bajo el soporte del derecho jurídico vigente en tanto que este derecho representa “el interés general” del cuerpo político hegemónico³⁷. Bajo el principio de hegemonía política es como un grupo político se apropia del aparato del Estado para su beneficio e impone su proyecto al conjunto de los grupos subordinados.

Por tanto, para entender los cambios en la dinámica de sus tareas y funciones del Estado, en los años ochenta, es preciso entender los cambios que se operan al interior del *grupo dominante*³⁸ del Estado mexicano, cambios que sólo pueden entenderse a través de un análisis teórico-conceptual sobre el Estado.

³⁶ Poulantzas, Nicos. *“Poder político y clases sociales en el estado capitalista”*. México, 1980, Siglo Veintiuno Editores. p. 149.

³⁷ Se refiere a un grupo social fundamental que actúa y se impone sobre grupos subordinados, en tanto que el Estado es organismo propio de un grupo, tal como anota N. Poulantzas.

³⁸ Nos referimos al grupo dominante como a la primera generación de hijos de políticos mexicanos, en activo, educados y formados ideológicamente en las universidades americanas y, que inicia con el arribo de Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República.

Un primer acercamiento para comprender los cambios jurídico-administrativos emprendidos por el Estado mexicano en el ámbito de la economía y las finanzas públicas, son las reformas parciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas que eran necesarias para el nuevo proyecto de nación, a los que aspiraba el grupo dominante y la elite financiera, bancaria e industrial, sustentado en el neoliberalismo económico.

Los cambios que habrán de operarse, durante el periodo 1982-1988, afectarán directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así leyes secundarias en materia, financiera, bancaria, de comercio exterior, fiscal y de manera particular la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento correspondiente; como un primer paso previo a la privatización de las empresas del Estado. Estos cambios habrán de ser denominados, por el grupo dominante, como "**reformas de primera generación**". Reformas que se caracterizan por su acotamiento como agente regulador de las libres fuerzas del mercado.

La piedra angular de todas las reformas estructurales, jurídicas y administrativas ejecutadas por el Estado mexicano, en el periodo arriba mencionado, se sustentó en las modificaciones constitucionales al contenido de artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna.

Así el 25 de diciembre de 1982 se modifican los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno define la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y su relación con los sectores privado y social y el otro al sistema de planeación democrática. Estas modificaciones son, sin duda alguna, un hito en la historia política mexicana porque se define por vez primera los ámbitos de competencia y reconocimiento de la propiedad, pública, privada y social.

En la exposición de motivos se señala "*Artículo Segundo*

Se modifica el Artículo 25 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 25.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al Desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas definidas por esta Constitución para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley proporcionará formas de participación social en éstas áreas conservando el Estado en todo el tiempo el control sobre su conducción y operación.

Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad apoyará e impulsará al sector social y al sector privado, de la economía. Sujetándolos, junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establece los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del *sector social*, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a

los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley atenderá y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveera las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo Tercero

Se modifica el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 26.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones o realizar para su elaboración y ejecución.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al plan nacional de desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales³⁹.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit.

Aunque existía el precedente de planeación e intervención del Estado en la economía, en la Constitución de 1917, no es sino hasta 1983 cuando se establece de forma explícita en los artículos 25 y 26, las bases fundamentales de la rectoría del Estado a través del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo. Con lo que se actualiza y ordena las atribuciones jurídico-legales a través de la ley y el derecho en donde convergen los esfuerzos institucionales de los sectores público, privado y social, en el modelo de desarrollo.

Hemos de recordar que antes de la reforma del artículo 25 y 26⁴⁰, el primero se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia y el segundo se refería a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejercito se alojen en casas de particulares contra su voluntad. El contenido de estas disposiciones fueron incorporadas en el artículo 16 que contiene, además, otras disposiciones de garantías de seguridad jurídica.

Además de los artículos 25 y 26, existen otros como el 3º, 5º, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 que establecen las bases jurídico-constitucionales que fundamentan las atribuciones del Estado mexicano en materia económica.

Algunos historiadores han señalado que las repercusiones económicas, sociales y políticas de la crisis de 1982 fue el detonante de las reformas constitucionales del periodo 1982-1989. Sin embargo, se debe precisar que desde el periodo posrevolucionario, la historia política mexicana de cada sexenio, durante el cual gobernó el partido de Estado, se caracterizó por que cada presidente en turno adecuaba, a su medida de gobierno, el marco constitucional vigente como maniobra política, ante posibles embates de adversarios políticos.

Independientemente de esta discusión, la relevancia de estas reformas constitucionales es que sienta los principios del desarrollo económico en la Constitución dándole el

⁴⁰ Nuestra Constitución, No.10, op.cit., 77-78.

status jurídico a “*la rectoría del Estado, la economía mixta y el establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo*”⁴¹.

Además estas disposiciones en los artículos mencionados inciden directamente en otros ámbitos de la economía, las finanzas y el mercado, como por ejemplo, fija las bases de un desarrollo rural integral, justicia agraria y la “*definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, órganos descentralizados y empresas de participación estatal, así como las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional*”⁴².

Con este conjunto de atribuciones se delinearán los fines y orientación del desarrollo nacional a través de acciones específicas que habrá de ejecutar el Estado para su consecución y, que “*son: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. Conducción, es decir, el trabajo directivo gubernamental traducido a actos legislativos y ejecutivos y las gestiones directas en las ramas económicas que maneja directamente el Estado. La coordinación supone la concertación de acciones en los tres niveles de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios. La orientación supone la inducción a fomentar o desalentar ramas de actividad de los particulares para los fines del interés general*”⁴³.

Otra de las innovaciones del artículo 25 constitucional es la inclusión del concepto de sector económico. al mencionarse que para los fines del desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, privado y social. Por una parte, el sector público de la economía esta integrado por las empresas y organismos de propiedad pública, por la otra el sector social lo conforman personas o grupos cuya propiedad se fundamenta en la propiedad social o de aportación colectiva, como lo son: los ejidos, las cooperativas, las comunidades agrarias o los sindicatos y, finalmente el sector privado que está en manos de individuos que efectúan actividades económicas.

⁴¹ Idem, p.80.

⁴² Idem, p.80.

⁴³ Idem, p.81

Esta concurrencia de los tres sectores, en el desarrollo nacional, se fundamenta en el principio democrático y preserva la existencia de una economía mixta y garantiza la existencia de la propiedad pública, privada y social, sujetas las tres al interés de la nación.

Pero quizá el aspecto fundamental del artículo 25 sea el párrafo referente al manejo exclusivo de las áreas estratégicas que se encomiendan al sector público, es decir, lo que se denomina como "Monopolios del Estado" o áreas que son de particular importancia para el desarrollo nacional en tanto que representan el fundamento de otras actividades prioritarias o a recursos no renovables y, con el cual se reafirma la función rectora del Estado en materia económica.

También, al reconocerse la función que desempeñan los sectores social y privado, en el desarrollo; da certeza jurídica y facilita las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada sujetándola al interés público y protegiendo a la vez la actividad empresarial.

Por lo que se refiere al artículo 26 establece expresamente las facultades constitucionales del Estado para planear el desarrollo nacional, atributos que existían pero en leyes secundarias. Al darle el rango constitucional se fortalece la capacidad rectora del Estado para unir los diversos esfuerzos institucionales para el desarrollo, basado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la participación de toda la sociedad.

Con esta reforma la planeación institucionalizada del desarrollo pasa a desempeñar un aspecto central no sólo para planear las tareas y funciones del sector público, sino también para incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, así como para fortalecer la soberanía nacional.

Con la institucionalización de la planeación, a través de leyes secundarias, como la Ley de Planeación y, mediante *"el Sistema Nacional de Planeación Democrática; esta se transforma en una obligación institucional, misma que se sustenta en:*

- *La vertiente de obligación se aplica en la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal.*
- *La vertiente de coordinación incorpora acciones en materia de planeación que la federación realiza con los gobiernos de los Estados, y a través de éstos, con los Municipios.*
- *La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.*
- *La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales del derecho social y privado"⁴⁴.*

En este contexto se ha señalado que las reformas de ambos artículos *"dan bases adecuadas para la nueva etapa de desarrollo de nuestra nación, la cual exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada, el sector social y el sector público, un nuevo tipo de relación que supere tutelaje y paternalismo y una rectoría del Estado que asegure la congruencia de la políticas, la eficacia de la inversión y la justicia de la distribución"⁴⁵.*

En este contexto las modificaciones constitucionales a los artículos 25 y 26, derivaron en la emisión de leyes secundarias específicas como la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, el primer Plan Nacional 1983-1988 (en el contexto de la modificación del Art. 26), publicado el 31 de mayo de 1983. En consecuencia, tanto la Ley como el Plan fueron elaborados por Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

⁴⁴ Idem, pp.84-85.

⁴⁵ Idem, p. 85.

También debemos puntualizar que para entender estos cambios constitucionales es preciso ubicarlas en el contexto del llamado "**cambio estructural**". Cambio que aceleró el número de modificaciones a la Constitución, durante el periodo **1982-1984**. Ya que en tres años, llegaron a sumar **34**. En tanto que el periodo **1976-1982** (seis años) sumaron **39**. Sin embargo, por su trascendencia política, económica e histórica las modificaciones del trienio indicado cobran mayor relevancia por el papel que habrán de desempeñar en el nuevo modelo de desarrollo. Además de los artículos ya señalados, cabe destacar la modificación que se hizo al Art. **28**, referente a los monopolios y, **134**, sobre la Subasta Pública⁴⁶.

Desde esta perspectiva, las modificaciones constitucionales, durante este periodo, nos revela el carácter autoritario del Estado mexicano y se puede interpretar que el "**cambio estructural**" sólo constituyó un discurso ideológico que "*garantiza la participación directa de la cúpula burocrática en el ejercicio del poder, sin mediaciones y sin necesidades de negociar sexenio tras sexenio su lugar y legitimidad*"⁴⁷.

En una segunda etapa, las modificaciones constitucionales derivaron en cambios, creación y decreto de nuevas leyes que permitieran dar soporte jurídico al "**cambio estructural**". Por ejemplo, las reformas a la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 abrió el camino y preparó y dio soporte jurídico para la privatización del sistema bancario, eliminando diversas restricciones y disposiciones que acotaban la inversión extranjera en el ámbito financiero, bancario y de valores.

También se debe destacar la publicación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el 16 de mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Federación. Mismo que se discute en el siguiente inciso.

⁴⁶ El Cotidiano, septiembre-octubre de 1984, No. 2, p. 5-6.

⁴⁷ El Cotidiano, abril-mayo de 1985, p.27.

- b) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y el Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989, y sus repercusiones en la rectoría del Estado.

En un contexto de la crisis económica generalizada que se extendió durante toda la década de los años ochenta y que tiene su explicación en el agotamiento del patrón de industrialización sustentado en la sustitución de importaciones, así como el encarecimiento del crédito externo que hizo imposible su acceso.. A ello se debe agregar los problemas estructurales no superados por la economía mexicana, mismos que se transformaron en pesados lastres para su desempeño, lo que la hizo más vulnerable de las variables externas.

De los múltiples problemas que enfrentó la economía mexicana, durante esta década, destaca el problema la deuda externa dado que la pesada carga financiera⁴⁸, por el elevado monto de la erogación de recursos para el pago de intereses, representa una permanente insolvencia para su cumplimiento. Situación que se agravó por la constante fuga de capitales y el crecimiento de la deuda privada, así como el deterioro de los términos de intercambio que repercutían en una menor disposición de divisas por concepto de exportaciones.

A pesar de la renegociación de la deuda externa en 1982 y 1987, esto no fue suficiente, por lo que tuvo que realizarse una más en 1989, mismo que concluyó en 1990. Ante esta acuciante necesidad de recursos para el pago de la deuda, se hizo necesario e imprescindible modificar el patrón exportador de la economía de una estructura comercial protegida a una abierta. El supuesto del que se partía era que con la liberalización de los esquemas de protección comercial los flujos de comercio inter e intra nacional e internacional agilizaría el flujo de divisas y con ello la solvencia financiera para el pago de la deuda.

⁴⁸ Por ejemplo, entre 1980 y 1982, el saldo de la deuda pública externa paso de 20.9% a 29.8% del PIB, en tanto que la deuda privada pasó de 7.9% a poco más de 18% del PIB. En Aspe, Pedro. *"El camino mexicano de la transformación económica "*. México, 1993, FCE, p. 116.

Es en este contexto que la apertura comercial, además de eliminar las barreras y arancelarias a la competencia internacional, por lo que era condición urgente y necesaria modificar un conjunto de leyes y reglamentos que alentarán la inversión extranjera y los flujos de comercio internacional.

En consecuencia la política pública de desarrollo industrial, así como los mecanismos que regulan la inversión, la producción y el mercado debían ser profundamente modificados, en el nuevo entorno de la liberalización comercial y financiera.

Entre los instrumentos más importantes de legislación que era necesario cambiar, en tanto que representaban un obstáculo al flujo de capitales extranjeros, estaba el decreto presidencial de 1944, que daba facultades al gobierno mexicano para exigir a los inversionistas de las empresas mexicanas 51% de la propiedad para mexicanos. En tanto que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1972 ratifica el Decreto referido. Pero ambas legislaciones restringían la inversión extranjera a sectores donde el Estado las consideraba estratégicas o reservadas exclusivamente para inversionistas mexicanos. Con la apertura comercial, las reformas al reglamento del 16 de mayo de 1989 se llevaron a cabo; con este hecho se alentó el crecimiento de la inversión extranjera.

El Reglamento referido reconoce en los CONSIDERANDOS que:

- *“La economía mexicana tiene la necesidad de restablecer, cuanto antes, un crecimiento sin inflación y equidad que promueva un sistema productivo eficiente, competitivo y capaz de crear bienestar .y en consecuencia fortalezca la soberanía nacional;*
- *Para reiniciar el proceso de crecimiento en forma estable...debe propiciarse la inversión productiva que conlleve a la generación de empleos.*
- *La recuperación económica.. requiere impulsar el esfuerzo de inversión tanto pública como privada nacional y extranjera en áreas de responsabilidad que las leyes asignen;*

- *México posee un sector productivo que ha probado su eficiencia ycapacidad para competir con la inversión extranjera;*
- *El proceso de modernización de la economía nacional..reconoce la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional;*
- *Los países que están en proceso de modernización intensa están utilizando en forma creciente la inversión extranjera, que complementa su ahorro, genera empleos,.....trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales;*
- *Estos grandes cambios propician la competencia por el acceso a los mercados de comercio mundial y por las nuevas tecnologías y que los países que pierden la oportunidad.....queden al margen del progreso económico de las próximas décadas;*
- *México no se encuentra ajeno a estos procesos y ha iniciado ya la apertura de su economía para poder participar.....en los flujos de comercio y de la inversión internacional;*
- *Los flujos de inversión extranjera sumados al capital nacional, asegurará los flujos la expansión de nuestra capacidad exportadora al abrir los mercados del exterior para los productos mexicanos;*
- *Es conveniente propiciar aquella inversión extranjera directa que evite incrementar el nivel de endeudamiento externo de México...;*
- *El desarrollo y modernización de la planta productiva nacional requieren de inversiones cada vez más cuantiosas que difícilmente podrían financiarse con fuentes tradicionales, por lo que la inversión extranjera complementar al capital de riesgo nacional necesario para la reactivación económica..;*
- *La apertura comercial...garantiza que la inversión extranjera éste asociada con la tecnología idónea mejorando, de esta forma, la productividad y competitividad en el aparato productivo frente al exterior.*
- *El proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional, deben adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera;*

- *Todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad.*
- *El presente instrumento jurídico coadyuva a actualizar la rectoría del Estado sobre los procesos económicos.....al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera”⁴⁹.*

De los artículos más representativos del Reglamento, destacan:

TITULO SEGUNDO, artículo 5º señala: *“Para los efectos de lo dispuesto en el inciso del artículo 5º de la Ley, los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas, en el acto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en la Clasificación⁵⁰, sin que para tal efecto requieran de la autorización de la Secretaría, siempre que:*

- I. Efectúen inversiones en activos fijos, destinados a la realización de las actividades económicas propias de la empresa, en su periodo preoperativo..;*
- II. Las inversiones a que se refiere la fracción anterior se realicen con recursos financieros provenientes del exterior, obtenidos por aportaciones de capital de los socios o accionistas o por financiamientos que sean otorgados por personas morales extranjeras o por instituciones de crédito con recursos obtenidos del exterior.*

En el caso de los socios o accionistas de las sociedades que se constituyan sean inversionistas extranjeros establecidos en el país, las inversiones podrán realizarse con los recursos provenientes de su propio patrimonio.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989,

⁵⁰ Se refiere al Clasificador de Actividades Económicas Mexicanas.

ARTICULO 6. *Tampoco se requerirá autorización de la Secretaría para que los inversionistas extranjeros adquieran en cualquier proporción acciones de sociedades, establecidas o en el acto de su constitución, siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras actividades industriales o comerciales para exportación.*

CAPITULO II. De la Inversión de Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo. ARTICULO 7. *Para los efectos de este capítulo, se consideraran sociedades financieras internacionales para el desarrollo, aquellas personas morales cuyo objetivo principal consista en fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y apoyo técnico de todo tipo.*

La Comisión podrá reconocer el carácter de sociedad financieras internacionales para el desarrollo a aquellas que al efecto lo soliciten.

TITULO QUINTO. De la constitución y modificación de sociedades. ARTICULO 31. *Cuando en los estatutos sociales no se pacte la "cláusula de exclusión de extranjeros" se deberá estipular el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que los socios extranjeros actuales o futuros de las sociedades de que se trate, se obligan formalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales, respecto a las acciones de dichas sociedades que adquieran o de que sean titulares, así como de los bienes, derechos concesiones, participaciones o intereses de los que sean titulares tales sociedades, o bien de los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades con autoridades mexicanas, y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos bajo la pena en caso contrario de perder en beneficio de la Nación las participaciones sociales que hubieran adquirido"⁵¹*

⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989.

Una de las primeras repercusiones favorables con la publicación del reglamento de la ley, como ya se ha señalado, fue la eliminación de restricciones en el porcentaje de acciones. Ya que mientras la Ley de 1973 obligaba a tener no más del 49% del capital con las reformas al Reglamento de 1989 este porcentaje puede ser hasta en 100% propiedad de inversionistas extranjeros en actividades "no restringidas", mismas que representan el 66% del PIB⁵².

Además de esto, los inversionistas ya no tienen que presentar proyectos para revisión y aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) e incorpora para los trámites de registro, **la iniciativa ficta**. No obstante, se conserva la "*cláusula de exclusión de extranjeros*"⁵³

Aunque la Constitución, como la Ley para promover la Inversión mexicana y el capital extranjero y su Reglamento, precisa cuales son las actividades y sectores reservadas al Estado; no obstante se deja la puerta abierta para una eventual participación del capital foráneo en actividades estratégicas, como gas y petróleo.

El reglamento de la Ley, citada, permitió que los inversionistas extranjeros puedan comprar o adquirir hasta el 100% del capital de las empresas en las que participan como socio o bien canjear deuda por una participación accionaria de las empresas. Este proceso, por cierto, dio cabida, durante toda la década de los años ochenta, a que se incrementará de manera sustancial la inversión extranjera, pero no con el esquema de mayores flujos de capitales líquidos para inversión productiva en la industria mexicana mediante la compra de activos de empresas nacionales donde ya venían participando.

Fue notorio que a partir de la publicación del Reglamento, en la materia, las inversiones en el ramo automotor, minería, telecomunicaciones, servicios bancarios, alimentos y bebidas, así como en los servicios financieros y bursátiles crecieron de

⁵² Idem, p.145.

⁵³ Se refiere a la renuncia expresa, de los ciudadanos extranjeros que conforman empresas con más del 50% del capital, a no invocar a sus gobiernos en caso de problemas derivados de sus actividades en territorio nacional.

manera sustancial, a pesar de la turbulencia financiera por la que atravesaba la economía mexicana.

Como efecto derivado del Reglamento y las reformas constitucionales de los artículos 25 y 26 de la Constitución, se abre un amplio margen de maniobra para que empresas extranjeras o mexicanas en sociedad o por si mismas accedieran al paquete de empresas del Estado que estaban por privatizarse. Ya que con la Ley de 1973, en la materia, esto no era posible.

A pesar de que el Artículo 4º de la Ley para Promover la Inversión señala que: "Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos,
- b) Petroquímica Básica,
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,
- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia,
- e) Electricidad,
- f) Ferrocarriles,
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- a) Radio y Televisión,
- b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales,
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales,
- d) Explotación forestal,
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal

Este precepto no se ha cumplido de manera estricta. Ya que los ferrocarriles fueron concesionados, en 1994, a empresas extranjeras de capital americano. Aunque es un sector estratégico y vital para el desarrollo nacional, la burocracia política encontró en la figura jurídica de la “concesión”, la salida para privatizar el servicio de transporte de ferrocarril. Otro tanto ha ocurrido con la petroquímica básica, el gas y la electricidad en donde se ha dado un proceso velado de privatización mediante esquemas de contratos que violan flagrantemente el marco constitucional vigente.

Es obvio que el Reglamento sanciona jurídicamente cualquier acto de gobierno en materia económica y crea las condiciones adecuadas para expansión de la empresa extranjera, en tanto que le da certeza y seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros. La Ley y su Reglamento, son más flexibles en los controles en materia de inversión extranjera y subordina a los inversionistas nacionales al interés de los empresarios extranjeros.

Si nos apegamos a la exposición de motivos presentes en los CONSIDERANDOS, antes citados, existe una deliberada intención institucional de la clase política de apoyarse en la liberalización y apertura de la economía mexicana a la competencia internacional como solución a los problemas estructurales. Así mismo, privilegia a la inversión extranjera como el elemento único y capaz de generar los suficientes recursos para la obtención de divisas.

Pero desde una visión retrospectiva del Reglamento, en el contexto de la liberalización comercial, no se ha cumplido las expectativas de crear más empleos y mucho menos las empresas mexicanas ha tenido acceso a tecnología modernas o de vanguardia.

Efectivamente, los flujos de comercio internacional y nacional se han incrementado de una manera sustancial pero también nos queda claro que ha beneficiado más a las empresas transnacionales que a las empresas nacionales.

Este proceso derivó en una descapitalización de la planta industrial nacional. Ya que al abrirse el mercado interno a la competencia internacional, miles de empresas mexicanas sucumbieron ante la falta de competitividad. Muchas optaron por ampliar su margen de endeudamiento con bancos extranjeros y nacionales, pero al reducirse su margen de maniobra financiera terminaron por vender a sus socios extranjeros. Por lo que hoy, la presencia y dominio de la empresa extranjera ha adquirido más fuerza, tanto en el ámbito de la producción como de la circulación.

Las distorsiones en la aplicación del Reglamento, y su ley correspondiente, ha derivado en un déficit importante en la defensa de la soberanía nacional. Las concesiones de los ferrocarriles iniciada en 1994 y concluidas en 1997, a pesar de que este acto ha sido un claro desacato en tanto que vulnera el marco constitucional vigente.

Es claro que el Reglamento de la ley estaba destinado a sancionar jurídicamente, dos ámbitos en donde de facto ya había un adelanto de la presencia importante de inversión extranjera sólo faltaba darle el trámite de legalidad a un proceso que en muchas de las veces había ya concluido. Son los casos de los sectores industrial, financiero y de servicios.

Hay que recordar que la privatización de los servicios financieros y bancarios requerían de las modificaciones constitucionales necesarias. Esto fue posible sólo a partir de la publicación del Reglamento. Ya que el Capítulo II Artículo 7 permite la incursión de capitales de riesgo (inversiones de cartera) o en otras palabras capital especulativo, que a partir de entonces ingreso y salió sin restricción alguna. Además fue un antecedente que dio pauta a una eventual privatización del sistema financiero mexicano.

Se argumentó, en aquel momento, que ello alentaría la llegada de más capitales que complementarían el ahorro interno y modernizarían la banca nacional con el acceso a las nuevas tecnologías de información.

Finalmente, sin temor a equivocarnos, es claro que esto ha tenido un abierto propósito según el cual el *Reglamento de la ley es una abierta abdicación expresa del Estado mexicano a continuar siendo el mecanismo regulador de las libres fuerzas del mercado. Que desde la posguerra del siglo había venido desempeñando como resultado del pacto político-social plasmado en la Constitución de 1917.*

- c) Las reformas al Art. 27 Constitucional y sus repercusiones jurídicas, en la rectoría del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 27) precisa el derecho exclusivo de la nación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, incluidos el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

No obstante y para evitar controversias de atribuciones con respecto a la propiedad de los bienes nacionales el Art. 27 es preciso y contundente, jurídicamente, al señalar que *“la propiedad de las tierras, aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos.....los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, **el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible** y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.*

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva⁵⁴.

⁵⁴ “Constitución Política”. Op.cit. pp. 33,34 y 36.

Siendo responsable de la planeación del desarrollo nacional el Art. 28 de la Constitución señala que ***“el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a las leyes de la materia.***

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”⁵⁵.

Para cumplir este propósito la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, define las actividades estratégicas reservadas al Estado como son la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, entre los cuales está el gas LP, así como la exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano del gas, incluyendo el transporte y almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación.

Las modificaciones del 11 de mayo de 1995 a la Ley reglamentaria permiten que el transporte, almacenamiento y distribución de gas pueda ser llevado a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado los cuales pueden construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación.

El tiempo transcurrido entre las reformas a la ley reglamentaria y sus efectos en el sector de la energía y los combustibles han terminado por demostrar que efectivamente una reglamentación de una ley secundaria no puede legalizar ni estar por encima del artículo 27 de la Constitución, mucho menos tiene la capacidad jurídica-legal para

⁵⁵ Idem, p.45

legalizar las inversiones privadas, mediante el otorgamiento de contratos en actividades reservadas al Estado.

Por lo que la pérdida de soberanía amenaza con erosionar la administración de la legitimidad política del Estado mexicano. Ya que este hecho rebasa el propio ámbito de su autoridad soberana como institución de instituciones.

CAPITULO III. Efectos de la crisis de los años ochenta y noventa en la privatización de los recursos energéticos en México, 1995-2003.

- a) Crisis económica, deuda externa de los años ochenta y sus repercusiones en las finanzas públicas nacionales.

El estallido de la crisis económica de los años ochenta y su posterior agudización fue resultado de la combinación de factores de origen coyuntural y estructural. El primero, obedece al desplome de los precios del petróleo en los mercados internacionales del combustible y que derivó para la economía mexicana en menores ingresos en tanto que el segundo deriva del agotamiento, para su continuidad, del modelo sustitutivo de importaciones sobre el que descansó el desempeño de industria mexicana de la posguerra, del siglo pasado.

La gravedad de la crisis derivó en un proceso de insolvencia financiera que se generalizó y extendió a todos los ámbitos de la actividad económica. La escasez de recursos obligó, necesariamente, al Estado a aplicar una política económica de "shock" con el fin de compensar los efectos derivados de la menor disponibilidad de divisas por concepto de exportación de petróleo y otras manufacturas, así como por la reducción importante de los flujos de inversión pública, privada y extranjera.

Al respecto Carlos Tello señala con agudeza que *"la sociedad mexicana –cuya población es mayoritariamente joven- ha vivido a partir de 1982 la más severa y prolongada crisis económica desde el final de la etapa armada de la Revolución Mexicana. En tan sólo seis años (1982-1987) el producto por persona ha caído 16%; el desempleo abierto ha sido creciente y, a finales de 1987, se calcula superior a los cinco millones de personas; el salario real de los trabajadores será en este último año sólo una fracción de (60%) del que se había logrado en 1981; la moneda se ha devaluado en más de cien veces en estos seis años y la inflación alcanzó tres dígitos en 1986 y 1987"*¹.

¹ "México: Informe sobre la crisis". Op.cit. p.9.

Este entorno configuró un ambiente de recesión, inflación e insolvencia en las finanzas públicas y privadas derivado de los compromisos en el pago de los intereses de la deuda externa. Resultado del excesivo endeudamiento en que incurrieron ambos sectores. Para cumplir en el pago de los intereses fue necesario reducir de manera significativa el producto, el consumo y la inversión, el déficit fiscal y abatir el déficit de la cuenta corriente a través de una drástica reducción de las importaciones; con ello la balanza comercial, durante 1982 y 1983, logra saldos a favor resultado de la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones.

La presión de los organismos financieros para cumplir los pagos oportunos de los intereses de la deuda externa, profundizó el llamado "ajuste *estructural*" a través de la reducción del déficit fiscal, el consumo, la inversión pública, los salarios y el incremento de los precios y tarifas de los combustibles y materias primas de las empresas del sector público. Este hecho generó, de manera inmediata, el desplome del producto pero lograr el control de la inflación.

**CUADRO 3.1
PRODUCTO E INFLACION
1981-1988**

	PIB	INFLACIÓN
1971-1981	8.4	23.6
1981	7.9	28.7
1982	-0.5	98.8
1983	-5.3	80.8
1984	3.7	59.2
1985	2.7	63.7
1986	-3.9	105.7
1987	-0.8	160.0
1988	2.7	129.0
1989	2.1	134.8
PROMEDIO 1981-1989	-1.1	95.6

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a "México: Informe sobre la crisis". Op.cit.pp.111-113. y "La política económica Del desperdicio, op.cit. p.264.

A este negativo desempeño de la economía se agregó el deterioro en los términos de intercambio, que por sí mismo constituyó un duro golpe a los magros ingresos por exportación de petróleo y manufacturas, que en promedio registra una caída acumulada del 61.1%, durante el periodo 1982-1989

CUADRO 3.2
INDICES DE TERMINOS DE INTERCAMBIO
CAMBIO PORCENTUAL

AÑO	TERMINOS DE INTERCAMBIO
1980	127.2
1981	124.3
1982	108.4
1983	99.0
1984	97.1
1985	91.9
1986	66.2
1987	73.1
1988	66.1
1989	68.0

FUENTE: Informe del Banco de México
1989.

*“Por lo que respecta a las cuentas con el exterior, a partir de 1982 se tiene un fuerte deterioro en las transferencias netas **hacia México** que pasan de 7.4% del PIB en 1981 a -5.5% en 1987 y -6.4% en 1988. De esta manera el país pasa de importador neto de capitales del orden de 12 mil millones de dólares por año en 1981 a exportador neto, sumando salidas netas mayores de 10 mil millones de dólares”².*

Pero la preocupación más importante para los organismos financieros multilaterales y bilaterales, así como de los acreedores externos públicos y privados era que México, ante una situación de insolvencia financiera decidiera declarar una moratoria unilateral de los pagos en el servicio de la deuda externa; sobre todo porque muchos de los préstamos del sector público y privado vencían en 1983 y 1984.

² Aspe, Pedro. “Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)”. P.77. En Bazdresch, Carlos, et.al. “México, auge, crisis y ajuste”. México, FCE, 1992. El Trimestre Económico No. 73**.

Ante este panorama de gravedad los acreedores internacionales acordaron, mediante el conducto del FMI, llevar a cabo un proceso de renegociación de la deuda externa pública y privada a fin de evitar un inminente "crack" del sistema financiero internacional. La magnitud del monto requirió la participación de 526 bancos para reestructurar la deuda mexicana, mismos que aportaron la cantidad de 5 mil millones de dólares para salvar los compromisos de pago de los intereses de la deuda mexicana.

*"El objetivo de la reestructuración de la deuda pública externa era reestructurar todos los pagos que se vencieran entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, con excepción de los pagos vencidos sobre la deuda incluida. En consecuencia, la reestructuración se aplicó básicamente a la deuda a favor de instituciones financieras privadas. Los negociadores mexicanos solicitaron un plazo de ocho años para el pago del principal, incluido un periodo de gracia de cuatro años. Al finalizar 1983 se habían celebrado 23 acuerdos de reestructuración entre entidades del sector público mexicano y sus acreedores extranjeros, afectando pasivos por un valor cercano a los 23 mil millones de dólares"*³.

Respecto a la renegociación de la deuda externa del sector privado se partió de la base de una cobertura del riesgo cambiario y los intereses de la deuda con cargo a las finanzas públicas, con el cual la negociación derivó en un exitoso programa de reestructura de la deuda privada *"de modo que al finalizar 1983 se habían cubierto por la facilidad pasivos privados que ascendían a casi 12 mil millones de dólares. Cerca de 100% de la cantidad correspondiente a las obligaciones se renegócio con un vencimiento de ocho a más años, incluido un periodo de gracia de cuatro años. Casi 300 instituciones financiera diferentes aceptaron el mecanismo, además de 200 proveedores extranjeros"*⁴.

A la par de la negociación de la deuda externa tanto pública como privada, el gobierno mexicano firmaba la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional en donde

³ Zedillo, Ernesto. "La experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las perspectivas de crecimiento de México". En "México, auge, crisis y ajuste". Op.cit. p. 46.

⁴ Idem, p. 47.

se comprometía a ejercer un conjunto de medidas de política económica de carácter restrictivo tanto en materia de precios y tarifas de del sector público como en materia de política fiscal, monetaria, y tasas de interés y restricción salarial. Así mismo y por recomendación del FMI y el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial, comenzó a trabajar de manera conjunta con el gobierno mexicano para iniciar el proceso de desincorporación y venta de empresas públicas con el fin de abatir el déficit financiero del sector público, aminorar la carga de las finanzas públicas y allegarse de recursos para afrontar el débito externo.

Los esfuerzos, no obstante, fueron insuficientes ya que el pago de los intereses representa una excesiva carga financiera en los magros ingresos de la economía mexicana. Situación que se agravó en el transcurso de los años ochenta debido al alza en las tasas de interés internacionales (*Prime* y *Libor*) y a la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

CUADRO 3.3
TASA DE INTERES INTERNACIONALES
E INGRESOS POR EXPORTACIÓN DE PETROLEO

AÑO	TASAS DE INTERES		INGRESOS POR EXPORTACION DE PETROLEO (MILLONES DE DÓLARES)
	PRIME	LIBOR	
1982	14.9	13.3	15,623
1983	10.8	9.7	14,793
1984	12.0	10.9	14,697
1985	9.9	8.4	13,309
1986	8.3	6.8	5,580
1987	8.2	7.2	7,900
1988	9.3	8.0	5,600
1989	10.9	9.3	5,600
1990	10.0	8.3	8,921
1991	8.4	7.5	7,265
1992	6.2	4.0	7,419
1993	6.0	3.8	6,485
1994	7.1	7.5	6,624

FUENTE: Cuadro de elaboración propia. Banco de México.
Informes Anuales. 1982-1994.

Por lo tanto fue necesario renegociar y reestructurar el débito externo en cuatro ocasiones, durante el periodo 1982-1988. La primera, en el periodo 1982-1983, proceso que se describió en párrafos anteriores. La segunda etapa se ejecutó durante el lapso 1984-1985, que a diferencia de la primera donde se reestructuró el pago del principal y la obtención de nuevo financiamiento, esta se dirigió a "*la reestructuración de aproximadamente 48 mil millones de dólares a un plazo de 14 años con pagos crecientes*"⁵. Además se convino en sustituir la tasa de interés *Prime* por la *Libor*, lo que redundo en importantes ahorros de intereses.

En una tercera etapa, del periodo 1986-1987, fue necesariamente urgente dado el desplome de los precios del petróleo por el cual se dejó de percibir 8 millones de dólares en 1985. Para ello fue necesario que México presentara la "*carta de intención*" con los lineamientos de política económica por aplicar durante los próximos tres años, con el cual el Fondo decidió apoyar a México con 1,700 millones de dólares, el Banco Mundial aportó 2,300 millones de dólares en tanto que la banca comercial aportó 6 mil millones de dólares y 1,700 para créditos contingentes, así como la reestructuración de vencimientos por 52, 250 millones de dólares de los cuales 83% se pacto a un plazo de 20 años con siete de gracia y se reestructuraron 9,700 millones de dólares de deuda privada con 20 años de plazo y siete de gracia⁶.

Dado que las renegociaciones resultaron insuficientes fue necesario aplicar una nueva estrategia, no sólo para el pago de intereses de la deuda sino para que esta disminuyera su monto. Por lo que a partir de 1988 se aplicó el esquema de intercambio de deuda pública por inversión. Los Swaps lograron reducir la deuda a la vez que crecían las inversiones productivas. También se aplicó el mecanismo de intercambio de deuda reestructurada por bonos de descuento con el cual se garantiza el pago del principal al vencimiento a veinte años, obteniendo con ello la reducción de los intereses y la deuda neta pública.

⁵ Gurria, José Ángel. "La política de deuda externa de México, 1982-1990". P. 296. En "México: auge, crisis y ajuste". Op.cit.

⁶ Idem, p.298.

El estrecho margen financiero con el que operó la economía mexicana durante los años ochenta, sumió a las finanzas públicas en la insolvencia y un permanente estado de estancamiento del producto, el consumo y la inversión tanto pública como privada. Ya que tan sólo en el periodo 1982-1988, las transferencias para el pago de intereses de la deuda externa sumaron la cifra record de 63 mil millones de dólares, en sólo siete años. Cifra que representa 2.5 veces las transferencias por pago de intereses, remitidas durante el periodo 1970-1981⁷.

Ya que la única forma de afrontar el pago de los intereses de la deuda se dio mediante la contracción de la demanda interna dado que todo el excedente de liquidez financiera como resultado de las exportaciones de bienes y servicios se destinaron al pago del débito externo.

CUADRO 3.4
DEUDA EXTERNA % DEL PIB
PAGO DE INTERESES MMD

	DEUDA EXTERNA TOTAL % DEL PIB	PAGO DE INTERESES
1982	49.1	1,500
1983	61.0	9,995
1984	54.2	11,305
1985	52.6	10,221
1986	76.6	8,375
1987	73.6	8,324
1988	59.1	8,711
1989	48.6	9,274
1990	41.9	7,257
1991	37.6	7,845
1992	34.4	6,785
1993	32.1	9,854
1994	29.6	25,500

FUENTE: "La política de deuda externa de México, 1982-1990". op.cit. p.305 y Banco de México-SHCP, 1994.

⁷ Brailovsky, Vladimiro. "Las implicaciones económicas de pagar: la política económica ante la "crisis" de la deuda en México", 1982-1988. P. 107. En "México: Auge, crisis y ajuste". Op. cit.

El aspecto medular de la deuda externa, durante la década de los ochenta, es que las cuantiosas transferencias de recursos por concepto de intereses sumían de manera constante en la insolvencia a las finanzas públicas nacionales. Por lo que el único beneficio que se obtuvo fue el de reducir la deuda externa total situación que comenzó a dar frutos a partir de la tercera renegociación del débito, cuando la deuda externa total pasa a representar de 73.6% del PIB en 1987 a 59.1% del PIB en 1988.

La renegociación de la deuda la deuda en los años ochenta ciertamente no resolvió de fondo el problema de la deuda pero fue, sin duda, un *impasse* para las finanzas nacionales. Ya que de haberse continuado con la lógica de los acreedores internacionales en el pago de los intereses del débito externo, esto pudo haber desembocado en una “*crack*” financiero tanto para acreedores como para deudores.

b) Repercusiones de la crisis de 1994 en las finanzas del Estado.

La renegociación de la deuda pública y privada en los años ochenta, como se señaló en el anterior apartado, dio un breve lapso de tiempo a México para recuperar el camino del crecimiento económico y en consecuencia proporcionarle los recursos financieros necesarios para darle liquidez a la economía mexicana. No obstante, el corto periodo de 1989 a 1993 fue suficiente para que la deuda externa total a diciembre de 1993 haya crecido hasta sumar los 120 mil 789 millones de dólares. De los cuales 78 mil 747 millones de dólares (68.9%) correspondieron al sector público y 37 mil 241 millones de dólares (31.1%) al sector privado.

Contrariamente a lo ocurrido en la década de los años ochenta el débito público no creció tan rápido como lo hizo la deuda privada, en los cuatro primeros años de los noventa. Ya que mientras la deuda privada externa creció en 88.3%, el del sector público descendió en -3.3%, durante el periodo, 1989-1993.

Dos son las causas que explican este dinamismo de la deuda privada. Primero, la emisión de bonos y papel comercial del sector privado no bancario (empresas) en los mercados internacionales de capital⁸ de Londres y Nueva York. Segundo, la contratación de un gran número de créditos con la banca extranjera y proveedores de bienes y servicios. Ya que durante el periodo 1989-1993 el sector no bancario (empresas) emitió bonos y papel comercial por un monto equivalente a 4 mil 580 millones de dólares, contrato con la banca comercial extranjera deuda por un monto de 2 mil 268 y con proveedores externos 470 millones de dólares. Por lo que el débito externo de estas operaciones ascendió a un débito de 7 mil 318 millones de dólares, para el periodo indicado. Por lo que a fines de 1993, el débito total del sector privado bancario y no bancario totalizaba la suma de 37 mil 247 millones de dólares.

⁸ En 1992 el número de emisiones en bonos y papel comercial por parte del sector no bancario fue de 2 emisiones y para 1993 alcanzaron 44 emisiones por un monto de 6 mil millones de dólares. En conjunto el número de empresas participantes fueron 66, entre las que destacan: Telmex, Cemex, Comercial Mexicana, Carso, Vitro, Alfa, Aeromex, Televisa, Cydsa y Compañía Mexicana de Aviación. Por su parte el sector bancario colocó 7 emisiones por un monto de 1,777 millones de dólares.

Sin embargo, al problema latente de la excesiva carga financiera para el pago de intereses y el crecimiento de la deuda privada, en el periodo 1989-1993, vino a complicar las finanzas públicas nacionales. Pero el punto que definitivamente desato la crisis financiera de 1994, es el vencimiento del pago de intereses y amortización de los Tesobonos en posesión de inversionistas privados. Situación que derivó en una crisis de pagos de consecuencias devastadoras no sólo para los acreedores sino para México como país deudor.

**CUADRO 3.5
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA
NO BANCARIA Y BANCARIA, 1989-1994**

	1989	1990	1991	1993	1994
SECTOR NO BANCARIO (EMPRESAS)	6,056	7,697	9,886	15,006	18,243
Emisión de Bonos	0	0	1,355	3,890	7,737
Emisión de Papel Comercial	0	0	0	690	0
Crédito con Banca Comercial Extranjera	0	896.6	ND	2,268	ND
Crédito de Proveedores Externos	0	ND	ND	470	ND
SECTOR BANCARIO	8,960	9,884	18,235	22,241	25,670
Emisión de Bonos	0	0	ND	1,395	ND
Otros*	850	423.9	124	382	1,013
DEUDA EXTERNA TOTAL	96,488	101,859	104,898	120,789	132,775
DEUDA EXTERNA PRIVADA TOTAL	15,016	17,581	28,121	37,247	43,913
% DEUDA PRIVADA /DEUDA EXTERNA TOTAL	20.6	17.3	24	31	33

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a datos de Banco de México, 1989-1993, The Mexican Economy, 1989-1993. SHCP: Economic and Financial Statistics, Data Book, Septiembre 30, 1994.

A las complicaciones en los pagos del débito externo público se agregó, también, la dificultad del sector privado para pagar los intereses de su deuda. Ya que tan sólo el servicio de la deuda privada representaba ya en 1993 una tercera parte de los intereses pagados a los acreedores externos. Por lo que desde los primeros meses de 1994 se hablaba de una severa crisis de pagos del débito externo hecho que fue sigilosamente ocultado por el gobierno. Pero en la tercera semana de diciembre (22) de 1994 los rumores de una inminente insolvencia financiera se hicieron realidad. México se

declaraba incapaz para cumplir sus compromisos financieros con los acreedores externos.

Las declaraciones del entonces Secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche alertó a los acreedores externos comentarios que desato el llamado "error de diciembre de 1994".

La gravedad de la insolvencia presentaba un conjunto de escenarios que el más optimista superaba con creces la crisis de financiera de la deuda de 1982. En tanto el escenario más terrible apuntaba hacia un posible "crack" del sistema financiero internacional. Ya que si México se declaraba en suspensión de pagos los otros países de la región latinoamericana lo secundarían, sin duda, como efecto dominó en cascada. Los acreedores externos eran conscientes de esto y, en consecuencia actuaron de inmediato para neutralizar la posibilidad de que este escenario se concretará.

En la prontitud como respondieron los principales organismos financieros y acreedores de México, se reflejo la gravedad del problema. Ya que en una muestra sin precedente alguno, desde el fin de la segunda guerra mundial del siglo pasado, los principales organismos financieros internacionales armaron un paquete emergente de rescate financiero vía "fast-track" por un monto de 51 mil 637 millones de dólares integrado por las siguientes líneas de crédito.

• Reserva Federal de los Estados Unidos de Norteamérica	20,000 MMD
• Banco del Canadá	1,100 MMD
• Fondo Monetario Internacional (FMI)	17,750 MMD
• Banco de Pago Internacionales	10,000 MMD
• Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial	<u>2,787 MMD</u>
Total	51,637 MMD

El objetivo principal del paquete se destino a asegurar el financiamiento de las amortizaciones del débito externo de corto plazo; principalmente las constituidas por

Tesobonos, así como al fortalecimiento de las reservas internacionales del Banco de México.

Del paquete financiero se registraron disposiciones netas por 26 mil 253 millones de dólares en el periodo marzo-diciembre de 1995, de los cuales 11 mil 773 millones de dólares se canalizaron al sector público y 14 mil 480 millones de dólares se canalizaron al Banco de México.

Los desembolsos financieros para el sector público provinieron de tres fuentes: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, contratados a un plazo de 15 años. Respecto al desembolso para el Banco de México los recursos provinieron del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo Financiero de Norteamérica.

Además no debemos olvidar que para asegurar los pagos del paquete de rescate financiero fue necesario endosar la factura de ingresos de Petróleos Mexicanos. Documento que liberado hasta 1997 cuando México realizó un prepago por 10 mil 500 millones de dólares en enero de 1997.

El paquete de rescate financiero, sin duda, cumplió su cometido, pero México tuvo que asumir otros compromisos indirectos como terminar de ejecutar las "*reformas de primera generación*" esto es, profundizar la apertura comercial, acelerar las reformas del sistema financiero y bancario y terminar de privatizar las empresas públicas no estratégicas del Estado e inmediatamente ejecutar en el menor tiempo y costo político posible las reformas de "*segunda generación*" consistentes en privatizar las empresas públicas estratégicas del Estado, tales como: la electricidad, el petróleo, el gas y la petroquímica básica.

De los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, México asumió el compromiso de reducir aún más el déficit del gasto público, controlar la inflación, así como cumplir sus compromisos financieros con los acreedores externos,

Ante esta nueva coyuntura de insolvencia en las finanzas públicas y las crecientes restricciones externas al crecimiento económico. La clase México se hallaba en la urgente necesidad de allegarse de recursos por cualquier medio, aun a costa comprometer la soberanía del territorio y los recursos energéticos nacionales. Recursos fueron canalizados, fundamentalmente, al pago del débito externo, así como al fomento de las exportaciones manufactureras. Sin embargo, ante la apremiante prioridad para el pago de intereses del débito externo los recursos financieros para financiar las empresas estratégicas del Estado se rezagaron aceleradamente. Por lo que la única alternativa posible, sin violentar el marco constitucional vigente, era el financiamiento de los proyectos de infraestructura de las empresas del Estado con recursos de la iniciativa privada.

- c) El papel de los organismos financieros internacionales en la apertura y privatización de los sectores de la energía en México.

En el proceso de privatización de las empresas del Estado la intervención directa e indirecta de los organismos financieros internacionales ha sido decisiva. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no sólo dictaron las directrices de la compra-venta sino que además canalizaron líneas de crédito en firme para los potenciales compradores.

Situación que se generalizó en todas las naciones de América Latina ya que *“En la mayoría de los países en desarrollo, agobiados por la recesión y deuda externa las privatizaciones han sido insistentemente promovidas por los organismos financieros multilaterales que incluso conceden créditos específicos para profundizar y acelerar ese proceso. Sin embargo, debido a la premura, las privatizaciones no se realizan en las mejores condiciones, esto es, no se obtienen los valores mínimos correspondientes ni más tarde se logra un servicio eficiente, adecuado y con costos razonables. El objetivo principal de aquellos organismos es abatir el monto de la deuda externa y de su servicio, meta muy ambiciosa si se considera el volumen del débito”*⁹

No se puede entender el carácter apresurado y abiertamente violatorio del marco constitucional vigente por parte del Estado y la clase política que lo conduce, si desconocemos el entorno sobre el cual descansa la ejecución de las **reformas estructurales de segunda generación**. Reformas que tienen como propósito la privatización de los sectores de la energía, los combustibles y las materias primas altamente rentables a favor de las empresas transnacionales de la energía mundial.

El antecedente inmediato de esta vocación privatizadora sustenta su filosofía en el llamado **Consenso de Washington** donde se propuso como plataforma, diez instrumentos de política económica para todos aquellos miembros participantes en el foro, estos son:

⁹ “Política privatizadora en América Latina”. Op.cit.,p. 1060.

- Disciplina fiscal.
- Priorización del gasto público en salud y educación..
- Reforma tributaria.
- Tasas de interés positivas determinadas por el mercado.
- Tipos de cambio competitivos.
- Políticas comerciales liberales.
- Apertura a la inversión extranjera.
- Privatizaciones.
- Desregulación y privatización empresas públicas.¹⁰

Para facilitar la ejecución de los diez puntos del *Consenso*, se instrumentaron mecanismos de cooperación bilaterales y multilaterales con los gobiernos de los países en desarrollo miembros del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Así mismo, se instruyó a la Corporación Financiera Internacional (CFI), filial del Banco Mundial, a asistir y capacitar técnica, administrativa y jurídicamente a los países en la ejecución del proceso de enajenación de las entidades públicas al sector privado nacional o extranjero.

Con este propósito la *Corporación Financiera Internacional* elaboró un conjunto de documentos técnicos de difusión donde se describen los pasos a seguir en: "*Privatización: Principios y Práctica*"¹¹, estos son:

- El principio comercial.
- El principio catalizador y,
- El principio de contribución especial.

El primero, *el principio comercial*, concentra el trabajo de la CFI en el objetivo final, esto es la creación de empresas competitivas y dinámicas que puedan crecer con el tiempo

¹⁰ Jahed, Burki, Shahid. "Mas allá del Consenso de Whashington. Documento de la CFI, 1987, Banco Mundial.

¹¹ Corporación Financiera Internacional. "Privatización: Principios y Práctica". Washington, D.C. Banco Mundial.

en el mercado. *“Son la esencia de una economía de mercado y una llave para mejorar el nivel de vida para todos”*¹².

El principio catalizador, que otros sigan el impacto de la CFI y se extienda más allá de lo que plantea o puede hacer, es decir ser más agresivos en la privatización.

El principio catalizador especial, se basa en complementar lo que el mercado pueda hacer y donde la CFI proporciona un valor agregado.

Aunque la CFI reconoce que pese a *“La creciente popularidad de la privatización no quiere decir que ella es fácil. Existe un gran número de temores políticos sobre los que puede fracasar, incluyendo la venta de “la riqueza nacional” a extranjeros, cierre de las empresas, despido de personal, abandono de ventajas sociales, y concentración del poder económico. Por supuesto la privatización no beneficia por igual a toda la gente. A menudo hay quienes pierden, al menos en el corto plazo, en particular cuando desprenderse de lo superfluo o ventajas sociales constituye la llave para mejorar la eficiencia y la competitividad. Los costos sociales y políticos en el corto plazo a menudo se ven con mayor claridad que los beneficios económicos globales a largo plazo para el país, por lo cual muchos gobiernos todavía dudan en privatizar. Las consideraciones políticas implícitas en las decisiones de privatización, usualmente requieren hallar un camino en el que los intereses legítimos de las partes afectadas sean tomados en cuenta. En la CFI a este proceso lo llamamos “hacer lo que se puede”*¹³.

De ello podemos desprender que la privatización en esencia tiene más un trasfondo político que económico y no importa si este tiene impactos sociales negativos, tanto en el corto como al largo plazo. Lo que confirma, en el fondo, que la filosofía de la privatización descansa en una rivalidad ideológica con Estado benefactor. Dado que no importa si la empresa pública privatizada resulta exitosa dado que sólo se comprometen

¹² Idem, p.2

¹³ Idem, p.2

a "hacer lo que se puede". O como bien apunta C.Offe la suerte de la privatización descansa en la defensa de la "libertad de empresa" más que en los beneficios de la empresa privatizada en sí.

Y en efecto la CFI confirma que su papel en las privatizaciones radica tanto en el lado político como en el financiero *"Adaptarse a los objetivos políticos y sobreponerse a los impedimentos políticos tiene el costo económico de menores precios de compra, menor competitividad en la venta, la pérdida de acceso a los mercados, y una continua ineficiencia después de la privatización. Es en este ámbito que la CFI se mueve como consejera, su historia ha sido la de desarrollar técnicas a la medida del mercado político con la finalidad de permitir llevar a feliz término las privatizaciones y llevar al máximo los beneficios económicos"*¹⁴.

Las reformas de "primera generación" en México incluyeron empresas que por su tamaño, rentabilidad o peso específico dentro del gasto público constituían, supuestamente, una fuerte carga fiscal que repercutía en el déficit del sector público. Además, una característica de esta primera etapa, es que su venta enfrentó una débil resistencia social y política. Ya que muchas de las empresas, aunque importantes, no eran estratégicas o que ello significará una pérdida de la soberanía nacional y, esto ciertamente la clase política y los organismos financieros internacionales lo sabían.

En consecuencia el proceso de venta ocurrió en la más absoluta confidencialidad de las oficinas de gobierno. Sin embargo, las irregularidades administrativas y jurídico-legales que ocurrieron durante el proceso de venta fue resultado del manejo privilegiado (contable, administrativa, fiscal, financiera y laboral) de la información por un grupo reducido de funcionarios de gobierno, así como el hecho de conocer los mecanismos de financiamiento del que serían objeto los potenciales compradores.

Y en efecto la CFI reconoce, en el documento citado, que rara vez en las transacciones existe transparencia completa. al señalar *"Manejar el proceso de venta implica*

¹⁴ Idem, p.3.

balancear dos factores. El primero, es la naturaleza misma del negocio en cuestión –en particular su tamaño y complejidad y, aunque no sea apreciado muchas veces, su atractivo para los compradores potenciales. El segundo es la necesidad de los gobiernos de ser vistos como que han sido justos, y, especialmente, que no han vendido las “joyas de la corona.” Si bien la máxima transparencia y una competencia completamente abierta ofrecen el mejor camino para lograrlo, rara vez son factibles o deseables desde el punto de vista del negocio”¹⁵.

Es decir, admite el documento, no existe siempre la transparencia en los actos de privatización de los bienes de nacionales. Aspecto que siempre creo suscita de la opinión pública y los grupos políticos opositores a la privatización y, hoy a la luz pública los resultados de la privatización son más errores que los aciertos. Fallas que son atribuibles a la falta de vocación empresarial y conocimiento del mercado de los compradores de las empresas públicas y; no precisamente en la manera como se privatizaron las empresas públicas. Situación que se contrapone con la “eficacia”, “ la eficiencia” y racionalidad del sector privado en la conducción de los negocios.

Ya en 1989 el economista norteamericano Raymond Vernon, advertía que en el *origen y destino* de los bienes públicos se haya la repuesta sobre el impacto de los bienes públicos privatizados

“En cuanto al origen de los fondos transferidos determina también sus efectos sobre el producto. Si los fondos que se pagan al gobierno se restan a la inversión interna de capital privado o al consumo privado interno, es consiguiente tener en cuenta los consiguientes resultados efectos negativos sobre el producto privado. Por otra parte, si los fondos provienen del exterior o se restan de una potencial fuga de capitales, podrían tener efectos expansionistas en el corto plazo por aumento de la oferta de dinero y disminución de las tasas de interés (más complejo resulta referirse a los efectos secundarios, porque habría que tener en cuenta que la afluencia de esos fondos tienden a subir el tipo de cambio). Por consiguiente, este elemento del análisis depende

¹⁵ Idem, p.4.

decisivamente de cuestiones de hecho, difíciles de establecer con certeza. En cuanto al destino de los fondos recibidos por el Estado, si estos fondos se utilizaran para la reducción de la deuda pública, por ejemplo, tendrían sobre el producto efectos muy distintos que si se emplearan para mejorar las carreteras; y serían muy diferentes también los efectos si los fondos se dedicaran a incrementar el consumo de los pobres. Una reducción de la deuda podría compensar el efecto deflacionario provocado por la merma de la inversión privada, y cabe suponer que la inversión en carreteras podría superar los estrangulamientos que antes reducían la producción”¹⁶.

En la lógica de la clase política y la burocracia del Estado, privatizar los bienes públicos se sustenta en la falsa idea que la racionalidad del mercado hace más eficiente y rentable las actividades productivas en un ambiente de competencia de libre mercado.

“Para ciertos sectores neoconservadores la privatización es una suerte de panacea que resolverá de manera automática las graves dificultades coyunturales y estructurales de las economías en desarrollo. La apología de los supuestos beneficios de la privatización trae de manera simultánea un embate contra el papel del Estado en la economía. Se sostiene el principio del dejar hacer, dejar pasar, elevando el mercado a una concepción teológica, a una especie de nuevo credo en el que el mero accionar de la competencia y el libre juego de la oferta y la demanda solucionarán los complejos problemas sociales y económicos. Con ello se ignora la actual tendencia hacia la concentración y la transnacionalización de la economía, así como la existencia de fuerzas monopólicas y oligopólicas, especialmente en los países en desarrollo”¹⁷.

Las expectativas generadas por la privatización de las empresas públicas fueron de tal magnitud que se habló en algún momento de un incremento sensible del producto. Pero con el correr de los años los resultados han sido adversos, y por el contrario muchas de las empresas o bien están quiebras técnica y financieramente o se hayan en suspensión de pagos, otras tantas han tenido que ser rescatadas por el Estado o este

¹⁶ Vernon, Raymond. “Aspectos conceptuales de la privatización”. En Revista de la CEPAL, No. 37/Abril de 1989. p.154.

¹⁷ “Política privatizadora en América Latina”. Op.cit., p.1060.

ha absorbido los pasivos de estas. Es decir que en lugar de haber contribuido a reducir los costos fiscal del Estado, estos han elevado los gastos. No sólo nos referimos al problema de los bancos privatizados y rescatados posteriormente sino también del complejo acerero (SICARTSA), automotor (DINA), aeropuertos, puertos, carreteras, y minas, etc.

El difícil entorno de asfixia financiera derivado del pago del vencimiento de la deuda externa presionó a los estados nacionales de América Latina a privatizar la mayoría de las empresas estatales. *"Ante las dificultades económico-financieras para cumplir su servicio, los organismos financieros internacionales, en particular el FMI, y los acreedores exigían con el producto de la venta de las empresas y entidades estatales, pues los países no disponían de los fondos necesarios para hacer frente a sus compromisos. Por ello varios bancos del exterior, asociados con empresas transnacionales y con grupos económicos locales, se han convertido en los propietarios de importantes empresas de América Latina"*¹⁸.

No cabe la menor duda que las privatizaciones se dieron en circunstancias de apremio financiero más no por la inoperancia o nula rentabilidad de las empresas públicas. A ello debemos agregar que muchas de las empresas públicas desempeñaban un papel estratégico, complementario o de soporte en la reducción de costos de producción de los procesos productivos de la empresa privada o bien como mecanismo de compensación monetaria vía la producción de bienes salario de las grandes masas urbanas y campesinas.

Por tanto sostenemos que el proceso de privatización de los bienes nacionales ha sido el resultado de las presiones de los organismos financieros internacionales en particular del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En esta ola privatizadora de bienes nacionales existen dos vertientes, la primera que se puede denominar como *exterior* y que obedece a la influencia de los organismos financieros arriba indicados, y que tiene como propósito la conversión de deuda en capital.

¹⁸ Idem., p.1064.

La segunda, se refiere a los factores internos derivado de los fuertes problemas estructurales de las economías en desarrollo y que mediante la privatización, se dice, se dota de mayor eficiencia al sector público para abatir el rezago tecnológico, elevar la competitividad, suprimir la corrupción y reducir el déficit fiscal.

El grado de profundidad de las privatizaciones fue inversamente proporcional a la presión de los acreedores del débito externo. Pero a medida que se aceleraban las privatizaciones la oposición política ha crecido, debido a que no cumplió con las expectativas de las reglas del libre mercado, y porque fue evidente que los nuevos dueños las descapitalizaron premeditadamente justo antes de la quiebra técnica y financiera. Políticamente esto fue un duro golpe al proceso de privatización de las entidades y empresas públicas. Tal ha sido el impacto que el nuevo gobierno ha tenido más dificultades y oposición política en el Congreso, la opinión pública y en el ciudadano común para ejecutar las reformas de segunda generación.

Congruente con estos señalamientos, de los partidarios de la integración de la empresa pública al libre mercado, es preciso mencionar que efectivamente la venta de las empresas públicas al sector privado ha disminuido el déficit fiscal pero a un alto costo social como: pérdida de empleos, contracción del producto, el consumo e inversión pública. Así mismo, las empresas privatizadas no sólo no se modernizaron sino que muchas derivaron en quiebras posteriores debido a problemas de corrupción y evasión fiscal de los compradores privados¹⁹.

Lo más preocupante de esta situación es que alienta la transnacionalización de sectores productivos nacionales con gran peso en el mercado, el empleo y la producción de insumos básicos para el sector productivo nacional. Pero además *“Ante la ola privatizadora las transnacionales buscan las mejores oportunidades de inversión, imponen sus condiciones particulares, invierten los menores capitales posibles y, lo que es más grave, no aceptan compromisos de inversiones ulteriores para hacer más*

¹⁹ Se tiene documentado el caso de las concesiones de carreteras y la del complejo acerero de AHMSA en donde los compradores (la familia Ancira, dueña de Banca Afirme) son prófugos de la justicia por evasión fiscal y deliberada quiebra técnica y financiera del ex complejo acerero más grande de América Latina, hasta su privatización.

*eficientes y expandir las actividades de las empresas adquiridas. En el mejor de los casos las inversiones imprescindibles se efectuarán a largo plazo y como resultado de la aplicación de los incrementos de los precios o de las tarifas de bienes y servicios volcados al mercado*²⁰.

Esta problemática ha sido reconocida en una reunión de evaluación de las políticas de privatización al señalar que *"Los procesos de privatización han generado un alto grado de expectativas, sobre todo en cuanto a la eficiencia de los servicios prestados al público y la gerencia de la empresa privatizada. Pero la realidad no siempre es tan positiva: los precios de los servicios o productos suelen aumentar después de la privatización, se producen despidos, y en algunos casos, al faltar los subsidios estatales o un buen mecanismo regulatorio, la empresa privatizada puede incluso quebrar o volver a manos del Estado"*²¹.

Al carecer de instrumentos jurídico-legales, administrativos, financieros y en particular de cuadros técnicos y profesionales en el campo de la privatización, nuestra dependencia de los organismos financieros internacionales bilaterales y multilaterales ha sido crucial para la privatización, tanto en asesoría, información, capacitación, como en experiencias. Por lo que se deja en manos de los organismos financieros internacionales la toma de decisiones en la venta de las empresas públicas. En este sentido, la CFI reconoce que sus ejecutivos que intervienen en el proceso de compra-venta *"hacen lo que se puede"*.

Con esta concepción, la privatización se transforma en una suerte de juego al azar si funciona bien sino también. Los resultados esperados tanto en el mediano como largo plazo son visibles, a 20 años de distancia de las primeras privatizaciones (1983); Resultados hacen evidente el fracaso de las privatizaciones (salvo excepciones). Ya que la suma del costo fiscal (con cargo a los contribuyentes) de los sectores

²⁰ "Política privatizadora". Op.cit., p.1067.

²¹ "El manejo de las políticas de privatización: reflexiones, dilemas, recomendaciones". XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA. San Salvador, El Salvador, 10-13 de junio de 1995.

privatizados que no funcionaron, en particular los bancos y carreteras, supera con creces a los ingresos obtenidos por su venta al sector privado nacional y extranjero.

Dado los escasos ejemplos de privatizaciones exitosas, conducidos por los organismos financieros internacionales, los gobiernos de los países en desarrollo, entre ellos México, sugirieron *"sería importante que las instituciones financieras a nivel regional y mundial tengan un papel más activo en la promoción de la inversión extranjera vinculada a las políticas de privatización y en el desarrollo de mercados de capital. Es mucho lo que pudieran hacer las instituciones financieras como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, en particular, a través de la Corporación Financiera Internacional y la Corporación Financiera de Inversiones para Acompañar los esfuerzos de promoción interna y externa de cada país"*²²

²² "Conclusiones de la Reunión de Altos Funcionarios Encargados de los Procesos de Privatización en América Latina y el Caribe". En "El Manejo de las Políticas de Privatización". Op.cit.

- d) Los **PIDIREGAS**, como antecedente de la apertura energética en la Exploración, Explotación y Comercialización del Gas Natural No Asociado.

La crisis financiera de 1994 puso en evidencia el grado de fragilidad y vulnerabilidad de la economía mexicana ante los embates externos de los mercados financieros internacionales. La devaluación del peso y el reclamo del pago de intereses y del principal de los Tesobonos en manos de inversionistas privados extranjeros dejó vacías las arcas de las finanzas públicas nacionales. La escasez de recursos en la economía derivó en una inmediata reducción del producto derivado de la paralización de las inversiones pública, privada y extranjera. Así como una latente espiral inflacionaria, "la macrodevaluación del peso desató la peor recesión económica en 60 años; el PIB retrocedió más de 6% y la inversión global cayó 30% en 1995"²³.

La falta de ingresos del sector público anulaba cualquier posibilidad de nuevas inversiones en las empresas del Estado. Ya que una parte importante de los ingresos públicos quedó hipotecada como garantía (facturación de PEMEX) en manos de la Reserva Federal de los Estados Unidos de Norteamérica. Por la otra, los ingresos provenientes de la recaudación fiscal, de exportación de manufacturas, turismo y remesas de familiares en el extranjero estaban comprometidos al pago oportuno del rescate financiero derivado del llamado "error de diciembre de 1994".

No es un secreto que la presión de los organismos financiero, vinculados a empresas transnacionales de la energía mundial, condicionó la ayuda financiera a cambio de acelerar las modificaciones constitucionales del artículo 27 de la Constitución con el fin de eliminar las prohibiciones del capital extranjero en las actividades de exploración, extracción, producción, comercialización y venta del Gas Natural No Asociado y del Gas LP.

²³ Mattar, Jorge. "Inversión y crecimiento durante las reformas económicas". P. 180. En Clavijo, Fernando (compilador). "Reformas económicas en México, 1982-1999". México, 2000, FCE. Lecturas No.92.

Sin embargo, clase política y la burocracia estatal ha enfrentado los fuertes candados jurídico-constitucionales que impone la Constitución, mismos han sido un difícil obstáculo a vencer; dado que la sola mención de transferir a manos del capital privado nacional o extranjero el manejo de los recursos de la energía y los combustibles ha desatado una fuerte oposición y debate político por parte de los sectores nacionalistas, la opinión pública, partidos políticos, el congreso y la sociedad en general.

No obstante, esto no ha sido obstáculo para seguir presionando para su privatización. Esta persistencia se sustenta en lograr, a como de lugar, mecanismos jurídico-legales que evadan la prohibición constitucional, misma que va más allá de modificaciones reglamentos de operación de leyes secundarias.

Con este propósito la clase política ha llevado a cabo un conjunto de estrategias de "lobby" político con todos los grupos de la opinión pública, partidos políticos y el congreso con el fin de convencer de las bondades de privatizar estos sectores. Como la estrategia política no ha rendido los frutos esperados se ha recurrido a la visión catastrófica de la escasez, el incremento generalizado de las tarifas de bienes y servicios producidos por las empresas del Estado, la ineficiencia y corrupción administrativa y gerencial, así como las inercias negativas que crean las organizaciones sindicales en la eficiencia productiva y financiera de las empresas.

De manera paralela, el Estado ha creado las condiciones de desregulación y regulación, a la vez, tanto en materia jurídica, técnica y administrativa, como en materia de precios, abasto y propiedad de la infraestructura de PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB); como parte de una eventual y absoluta privatización de las actividades de la exploración, extracción, producción, comercialización y venta del Gas Natural No Asociado, así como del Gas LP. Cambios que se relacionan con leyes secundarias de operación en materia de del Gas Natural No Asociado y Gas LP.

La desregulación y regulación se vincula al marco normativo de las actividades en materia de gas natural no asociado y gas LP, misma que conforman las disposiciones

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

en la materia, estas son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Comercio Exterior, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y en consecuencia el Reglamento de Gas Natural No Asociado y Gas Licuado de Petróleo, La Ley de Inversión Extranjera (LIE), Artículo 6 y 8. Y parte de los lineamientos generales de política, en materia de gas natural y gas LP, contenidos en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000.

Con este conjunto de reglas se regulan las actividades de los inversionistas tanto en materia de Gas Natural No Asociado como de Gas LP. Así mismo, se precisan los ámbitos de operación del Estado y los inversionistas privados nacionales y extranjeros; como una condición necesaria para su reinserción en el mercado mundial y nacional.

Esta estrategia de desregulación supone hacer más rentable el sector a través de un esquema de incorporación de la inversión privada, en el corto plazo, y donde el Estado cede de manera paulatina el control estratégico del sector a las empresas privadas nacionales y extranjeras y, en consecuencia cumplir con las recomendaciones del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Con este propósito, Petróleos Mexicanos inicia desde 1991 un proceso de reorganización basado en las directrices contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, en donde se formulan los lineamientos básicos para la modernización de la empresa pública, y los cuales consisten en generalizar e institucionalizar el cálculo económico²⁴.

Los lineamientos hacen hincapié en la necesidad de mejorar la eficiencia de la empresa pública, garantizar su autonomía de gestión, concentrar su participación en

²⁴ Esto es incluir los lineamientos de la rentabilidad empresarial a los negocios de la paraestatal.

áreas estratégicas y prioritarias, y avanzar en la descentralización de decisiones y actividades.

Este proceso de modernización culmina en 1992 con la reestructuración organizativa de la institución al constituirse cuatro organismos²⁵ subsidiarios descentralizados y autonomía propia. La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios, de julio de 1992, marca una nueva etapa. Con la que PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB) será la encargada del procesamiento del gas natural, líquidos del gas y el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos; así como los derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

Con estos cambios se transfiere a los organismos subsidiarios los activos fijos, sistemas técnicos, administrativos y financieros a fin de desarrollar sus actividades y líneas de negocios, cuyo manejo dependía directamente de Petróleos Mexicanos. No obstante, el patrimonio (centros procesadores y el sistema nacional de ductos para gas seco y gas licuado) con el que se dotó a PGPB no fue el idóneo para enfrentar las nuevas exigencias; es decir, que los recursos financieros no fueron suficientes para hacer frente a la creciente demanda del mercado nacional e internacional.

Derivado de este nuevo entorno institucional la industria del gas natural y del gas LP en México, trabaja en dos entornos distintos. El primero, se refiere al regulado por el Estado cuya función es asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país a través de la fijación de políticas públicas en la materia. Dado que se ha pasado de un control absoluto a otro más normativo, regulador y promotor de la inversión privada nacional y extranjera en la materia, hasta donde la ley lo permite. El Estado apoya sus tareas de regulación en la **Secretaría de Energía** y en la **Comisión**

²⁵ Estos son PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB), PEMEX Exploración y Producción (PEP), PEMEX Refinación (PR), PEMEX Petroquímica. (PP) y PEMEX Corporativo (PC).

Reguladora de Energía (CRE)⁸. Esta ultima permiten una activa participación y conducción de las políticas y programas específicos de PGPB.

El segundo entorno se deriva de lo anterior, donde PGPB emprende acciones en el ámbito interno para adaptarse al nuevo marco regulatorio y ser más eficiente en términos de operación de las empresas, disminuir los gastos de operación y administración y segmentar las actividades sujetas a la competencia. Los nuevos procedimientos evolucionaron en una nueva estructura organizativa de PGPB, integrada por: Producción, Ductos, Comercialización de Gas Natural, Gas Licuado y Petroquímica Básica, Administración y Finanzas y Planeación.

Estas reformas han tenido profundas implicaciones para los negocios de PGPB, ya que afectan su liderazgo en el mercado nacional e internacional. Así como su posición monopolica en un ambiente de competencia y sujeto a la regulación de las autoridades de la CRE. Con este nuevo marco jurídico los sectores privado y social pueden operar y ser propietarios de ductos, pero PGPB conserva la propiedad de los ductos como parte de su patrimonio.

Hasta 1995 Petróleos Mexicanos (PEMEX) era la única entidad autorizada para construir, operar y ser propietaria de los gasoductos en México, así como la única con facultades para importar, exportar y comercializar el gas natural en territorio nacional. Esta estructura industrial daba lugar a que PEMEX constituyera un monopolio autorregulado, limitando con ello condiciones de competencia en el sector, tanto en términos de precios, calidad y servicio.

Pero el entorno de austeridad y severos recortes presupuestales en el gasto público en los años ochenta y principios de los noventa, determinó que se diera poca prioridad a la expansión de infraestructura de gasoductos lo que desincentivó el consumo de gas natural en la industria, el comercio y el consumo domestico.

⁸ La Comisión Reguladora de Energía, fue establecida por Acuerdo de Ley aprobada por el Congreso de la Unión el mes de diciembre de 1994 y dotada de autonomía técnica y operativa.

A fin de revertir esta situación, y con objeto de impulsar una política de aprovechamiento del gas como combustible abundante, limpio, económico, eficiente y seguro; se impulsó a principios de 1995 la reforma estructural del sector.

En mayo de 1995, inicia la reforma estructural del sector del gas natural. Instrumentando cambios importantes en el marco legal de la industria reformando la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, redefiniendo su alcance en la industria petrolera estatal y, permitiendo que los particulares nacionales y/o extranjeros construyan, operen y mantengan en propiedad sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural.

El 8 de noviembre de 1995 la CRE expidió el *Reglamento de Gas Natural*, El cual establecen los principios básicos de regulación y marca las disposiciones que norman tanto la participación de Petróleos Mexicanos como de los particulares en la industria, sentando con ello las bases jurídicas para: Definir las funciones de la autoridad reguladora, alentar la participación de la iniciativa privada e introducir condiciones de competencia.

Para regular los monopolios naturales y legales el Estado faculta a la CRE para aprobar: los precios máximos para las ventas de primera mano, las tarifas máximas para los servicios de transporte, almacenamiento y distribución y los términos y condiciones para la prestación del servicio. La CRE podrá verificar los precios del gas natural que los distribuidores cobren a los usuarios finales. El establecimiento de reglas claras y transparentes ha generado gran interés por parte de la comunidad empresarial, tanto nacional como internacional, para invertir en las actividades de transporte y distribución de gas natural.

Ante la astringencia financiera de la empresa PEMEX decidió desregular el sector del Gas Natural No Asociado y del Gas LP con el propósito de alentar la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo, como las expectativas de recursos no se concretaron se decidió financiar los proyectos de inversión mediante un esquema de

inversión institucional denominados Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas). *“Mediante el mecanismo de Pidiregas los proyectos estratégicos son licitados internacionalmente con la modalidad “llave en mano”, incluyendo en el costo del financiamiento requerido durante la etapa de la construcción. A la recepción satisfactoria de las instalaciones se cubre al proveedor el precio acordado, con recursos que a su vez PEMEX contrata en los mercados financieros internacionales con la garantía específica de las instalaciones recibidas. En 1997 el 15% de la inversión total de PEMEX fue sufragado con esta fuente de financiamiento extrapresupuestario; para ello PEMEX colocó en los mercados financieros internacionales de los Estados Unidos, Europa y Asia el primer bono global registrado ante la Securities and Exchange Comisión de los Estados Unidos, por mil millones de dólares”*²⁶.

El esquema de financiamiento es tan recurrente que 2/3 partes de las nuevas inversiones de PGPB se ha realizado mediante esta vía. Comprometiendo con ello los bienes patrimoniales del sector. Como efecto de este proceso PGPB ha dejado de invertir, con recursos propios, los nuevos proyectos. A pesar de que los intereses y costo del dinero encarece hasta en dos veces el financiamiento de la nueva infraestructura.

Los cambios realizados en el sector del gas, alentaron las inversiones privadas nacionales y extranjeras, tanto que han fluido con la celeridad. Reflejo de esta situación ha sido el incremento sustancial de permisos para transporte y distribución de gas natural y gas LP.

La creciente participación privada en el desarrollo de infraestructura de gas natural se manifiesta en compromisos de inversión que ascienden a 2 Mil 260 millones de dólares, resultado de 88 permisos de transporte y distribución de gas natural que ha otorgado la CRE a la fecha, de los cuales 16 son de transporte para servicio al público, 51 de transporte para uso propio y 21 para la distribución de gas natural. Por lo que a partir

²⁶ Mattar, Jorge. “2. Inversión y crecimiento durante las reformas económicas”. P. 208. En Clavijo, Fernando. “Reformas Económicas en México, 1982-1999”. México, 2000, FCE. Lecturas No. 92.

de 1995, el sector privado constituye el motor principal de desarrollo de infraestructura de gas natural en México.

CUADRO 3.6
PERMISO DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN
1996-2003

MODALIDAD	PERMISOS	LONGITUD(KM)	INVERSIÓN (MILLONES DÓLARES)
Transporte público	16	11,185	1,119
Usos propios	51	616	152
Distribución	21	27,479	989
Total	88	39,280	2,260

FUENTE: Informe de Labores de PEMEX, 1996-2003.

Así mismo las inversiones en la exploración, explotación y comercialización de gas a través del esquema de inversión PIDIREGAS han venido creciendo a partir de 1997, tal y como se observa en la Gráfica 1.



Respecto al sector del gas las inversiones han crecido rápidamente en los últimos tres años (2000,2001 y 2002), particularmente en los desarrollos de Cantarell y la Cuenca de Burgos.

CUADRO 3.7
PEMEX: PROYECTOS DE INVERSIÓN
FINANCIADA VIA PIDIREGAS
1997-2002
(MILLONES DE PESOS)

PROYECTO	1997	%	1998	%	1999	%	2001 INVERSION	%	2002 INVERSION	%
Hidrocarburos	5,400	100	20,806	100	27,928	100	45,744.4	100	51,118.3	100
Exploración y Producción										
Cantarell	3,109	57.6	14,556	70.0	19,275	69.0	35,894.4	78.5	50,035.9	97.9
Cuenca de Burgos	2,291	42.4	5,407	26.0	7,477	26.8	24,008.7	52.5	23,951.1	46.9
Delta del Grijalva	0	0	843	4.0	1,176	4.2	1,545.3	3.4	1,476.8	2.9
Programa Estratégico de Gas	0	0	0	0	0	0	2,160.1	4.7	9,486.2	18.6
Refinación	ND		ND		ND		9,850	21.5	1,007.7	2.0

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con base a PND 2001-2006, Informe de Ejecución, 2001 y 2002. Presidencia de la República. ND: No Disponible.

Con el mecanismo de financiamiento de los PIDIREGAS las inversiones han crecido de manera espectacular al pasar de 78.5% a 97.9% en el desarrollo de nuevos proyectos de plantas e infraestructura de PEMEX. Para el desarrollo de proyectos de la exploración y explotación del gas estos representan el 75.1% y el 74.4%, para 2001 y 2002, respectivamente. Destacando por su dinamismo las inversiones privadas, vía los PIDIREGAS, en el Programa Estratégico de Gas al pasar del 4.7% en 2001 a 18.6%, en 2002, respectivamente. Esto es, cuatro veces más respecto al anterior

Esta inercia en la sustitución de inversión pública por la privada no sólo compromete el patrimonio global de la paraestatal sino que pone en riesgo una eventual quiebra de las subsidiarias debido al escaso margen en el nivel de apalancamiento²⁷. Por el contrario las inversiones públicas en materia de gas han seguido una tendencia descendente, hasta alcanzar cifras negativas.

²⁷ Es decir la relación de ingresos respecto a la deuda contraída con los inversionistas privados.

CUADRO 3.8
PGPB: GASTOS DE INVERSIÓN, 1992-2001
(MILLONES DE PESOS)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	220	379	604	738	1265	3300	4427	3141	3683	2901
Inversión programable	220	379	604	738	1265	3300	3524	2507	3683	2901
Proyectos estratégicos	74	130	290	353	311	499	487	859	1788	947
Ductos	0	1	1	2	1	0	2	49	11	0
Comercialización y transporte GLP	42	97	117	90	48	72	87	12	20	7
Producción y plantas industriales	32	32	172	261	263	427	398	799	1757	939
Proyectos operacionales	43	73	91	81	454	1910	1800	996	1342	606
Seguridad	2	35	60	48	133	348	593	459	480	229
Infraestructura	35	38	30	33	284	556	515	407	708	182
Modernización	0	0	0	0	24	952	639	37	58	19
Otros	6	0	1	0	37	54	53	93	96	176
Otras inversiones	103	176	233	304	490	891	1237	652	553	1348

FUENTE: Elaboración propia con datos de Memoria de Labores de PEMEX, 1992-2001.

Por ejemplo los rubros más afectados, en términos de gastos de inversión, son aquellos donde las inversiones privadas han crecido rápidamente como resultado de los cambios operados en el sector bajo el esquema de concesiones; tales casos son Proyectos estratégicos, ductos, Comercialización y Transporte de Gas y modernización. Proceso que de 1998 a 2001, ha significado una disminución de -34.5% en las inversiones de PEMEX Gas y Petroquímica Básica.

Esta situación se corrobora al observar la participación de PGPB en los gastos totales de inversión de PEMEX. Así, mientras en 1998 participaba con el 8.0% de la inversión ya en el año 2001 apenas alcanzó el 5% del total de la paraestatal; pero el cambio más dramático se da en el año 2002 cuando inversión se desploma en tal magnitud que apenas alcanza el 0.1%. de las inversiones de PEMEX²⁸.

²⁸ PND 2001-2006, Informe de Ejecución 2002.

Como las cifras lo confirman los PIDIREGAS han sido el sustituto de la inversión pública y, en consecuencia una premeditada acción de descapitalizar al sector con el propósito de hacerlo más vulnerable e ineficiente financiera y técnicamente hablando; argumentos sólidos para una contundente privatización y, necesarios ante una opinión pública incrédula de las bondades y eficiencia de la privatización. Cifras estimadas al año 2003 estiman que el gasto de inversión mediante PIDIREGAS representan ya el 84.0% del gasto de inversión²⁹. Así mismo, se confirma la pérdida de apalancamiento financiero de PEMEX; ya que mientras la deuda alcanza ya los 783 mil millones de pesos (monto equivalente a los 69 mil 700 millones de dólares) mientras su patrimonio se redujo en 49 mil millones de pesos (4 mil millones de pesos)³⁰.

Este panorama arriba descrito, significa, sin duda alguna, una estrategia política anticipada por la clase política en el poder. En donde, seguramente existe una evidente complicidad con los organismos financieros internacionales y las empresas transnacionales de la energía mundial.

e) **Los Contratos de Servicios Múltiples (CSM):** La estrategia jurídica de la apertura y privatización del Gas Natural No Asociado en México, 1995-2003.

Con los cambios en la ley reglamentaria en materia de exploración, extracción explotación y comercialización del gas natural no asociado, que permite la participación de inversionistas privados nacionales y extranjeros en el sector; se ha dado el primer paso para privatizar el sector. Las inversiones privadas en materia de gas natural y gas LP, vía los PIDIREGAS, desde 1997, constituye el escenario que daría paso a la toma de posesión de activos en el ramo. Escenario que sería resultado de una eventual insolvencia financiera de la subsidiaria (PGPB) para el pago de pasivos como resultado de las obras terminadas.

²⁹ La Jornada, Domingo 29 de febrero de 2004, p. 19.

³⁰ Idem.

Anticipándose a los acontecimientos, en junio del 2002, los directivos de Petróleos Mexicanos, hicieron público ante representantes de empresas extranjeras del ramo del petróleo y el gas; los controvertidos *Contratos de Servicios Múltiples (CSM) o Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitarios*. Contratos con los que se pretende legalizar, jurídicamente, las inversiones en materia de gas, ya realizadas (mediante PIDIREGAS) y por realizar, bajo el esquema de estos contratos.

Esta silenciosa privatización del combustible (gas) requirió de un lento proceso cambios que raíz de la presentación pública de los CSM dejó en evidencia que se trata de legalizar y dar certeza jurídica a las inversiones privadas nacionales y extranjeras que ya han sido ya ejecutadas desde 1997. Por ello su anuncio público de los contratos desató una multitudinaria controversia política. Controversia que ha puesto en tela de juicio su legalidad jurídica.

Desde entonces la clase política y la burocracia estatal ha buscado afanosamente en convencer al Congreso y la opinión pública que los CSM se sustentan en el marco constitucional vigente. Sin embargo, si nos apegamos a la letra del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es evidente su carácter anticonstitucional, ya que el contrato invade atribuciones exclusivas del Estado mexicano.

El artículo 17 es muy preciso al indicar que *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley respectiva”*³¹.

Desde esta perspectiva, es lógico suponer que el empecinamiento de la burocracia política es legalizar actos de gobierno, consumados, con carácter anticonstitucional. En consecuencia los CSM carecen de legalidad al no tener sustento jurídico.

³¹ Constitución Política, op.cit.

En primer lugar, porque se trata de un ***contrato que sustenta su acción legal en leyes secundarias***. En segundo punto y, ateniéndonos a lo que establece la institucionalidad jurídica; una ley secundaria no puede estar por encima de la Constitución ya que ello supone violar el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Como el propósito no ha prosperado la burocracia política ha recurrido al intento de tomar por asalto legislativo enviando un proyecto reformas del artículo 134 de la Constitución, referente a Ley de Obras Públicas y Adquisiciones. Cambios que implican abdicar al derecho exclusivo que le otorga legítimamente al Estado mexicano el monopolio exclusivo de la explotación de los hidrocarburos de petróleo e hidrógeno. Estos cambios son:

- El derecho de contratar a terceros para realizar trabajos de exploración, extracción y comercialización.
- Subcontrataciones de bienes y obras en los yacimientos.
- En caso de inconformidades derivada de los contratos, la resolución de controversias, mediante arbitraje, se diriman en instancias internacionales.
- En la adjudicación de contratos de obras y servicios se otorgue mediante el mecanismo de subasta descendente.
- La creación de la Comisión Federal de Contrataciones Gubernamentales (con tareas de interpretar leyes, emitir normas y rendir cuentas sólo al titular de la Secretaría de la Función Pública y no al de Energía o PEMEX).
- Las firmas del Secretario de la Función Pública, del Director General de PEMEX y sus empresas subsidiarias tendrán el suficiente poder amplio para avalar los contratos.

Cuando se supone que uno de los argumentos centrales, de los controvertidos Contratos de Servicios Múltiples, es que su otorgamiento a empresas privadas multinacionales sólo tiene como propósito el de operar como mecanismo de apoyo

financiero subsidiario para explotar los potenciales yacimiento del gas natural no asociado en la Cuenca de Burgos.

Sin embargo, la burocracia política cae en contradicciones ya que con la iniciativa de reforma al artículo 134 enviada al Congreso pone en evidencia que su intención no es que operen como apoyo financiero subsidiario sino como propietarias de facto de los recursos a explotar. Es decir, que los CSM se han hecho a la medida de las empresas transnacionales de la energía.

Si los CSM son anticonstitucionales en donde radican las violaciones a la Carta Magna? La respuesta a este sencillo cuestionamiento no es el contrato en sí como instrumento jurídico, administrativo y legal; sino el contenido de los artículos y cláusulas del Contrato. Veamos más de cerca la problemática.

El Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios, versión de enero de 2003, precisa que:

*“El modelo de contrato es propiedad de PEMEX Exploración y Producción (PEP), y se publica, exclusivamente para fines informativos y referenciales, con la intención de **compartir algunas ideas y planteamientos iniciales respecto al diseño de contratos de servicios múltiples tendientes al desarrollo de campos de gas natural no asociado en México, y por tanto, esta sujeto a confidencialidad y restricciones de reproducción.** Con base a lo anterior, salvo disposición en contrario, la información incluida no puede ser distribuida o copiada total o parcialmente por personas distintas a PEP”³².*

De entrada existe restricción de acceso al contenido del contrato. Lo cual supone que los funcionarios saben de antemano que la privatización se halla contenida en la redacción de este documento. Por lo que de trascender más allá de la opinión pública,

³² PEMEX: Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios. Tercer Borrador- versión de enero de 2003. p. 21-22

el Congreso y los investigadores en la materia, el asunto de los contratos se complicaría hasta generar una controversia constitucional que en el mediano plazo se ve como plausible. Estas restricciones

Por lo que desde la lógica de los artífices de la privatización se violaría una las reglas básicas al momento de privatizar empresas públicas. Esto es “no politizar los asuntos de la privatización más de lo necesario”.

Sobre el objeto del contrato “PARTE II: OBJETO. CLAUSULA 3: OBJETO DEL CONTRATO: El objeto del Contrato es encomendar al Contratista el llevar a cabo en el Área de Trabajo ubicada en la Cuenca de [_____], la ejecución y administración de las Obras relacionadas con Desarrollo, Infraestructura y Mantenimiento de campos de gas no asociado, según se describe en la Cláusula 9 de este Contrato. Tales Obras se ejecutarán con la finalidad de expandir y mantener la capacidad de entrega de gas del Área de Trabajo y permitir al Contratista entregar la máxima cantidad de gas, en la medida que sea requerido por PEP de conformidad con la Cláusula 13, con base en las economías óptimas de PEP y las buenas Prácticas de la Industria del Petróleo. La única contraprestación pagadera al Contratista por expandir y mantener la capacidad de entrega de gas del Área de Trabajo serán los pagos en efectivo descritos en la Cláusula 20³³.

Como se observa la redacción del contrato lleva implícito que PEMEX delega en un tercero actividades que son de exclusiva realización de la paraestatal ya sea con recursos propios o bien mediante la contratación de deuda que previamente autoriza el Congreso; pero nunca se contrata a terceros para que ejecuten la obra que a su vez subcontratan otras empresas subsidiarias del ramo.

Es decir que estamos presenciando la privatización de un combustible, gas natural no asociado, que resulta esencial y estratégico para el desarrollo económico nacional. Privatización que se pretende realizarlo mediante un simple **Contrato** y mucho menos a

³³ Idem,

través de una **Concesión**. Que aunque subsistiera, ambos, serían contrarios a la letra del artículo 27 de la Constitución.

Lo trascendental de la Cláusula 3 es de entrada PEMEX elude la responsabilidad y las tareas para el cual fue creada la paraestatal. Es decir, como lo señala el artículo 28 de la Constitución *"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado"*³⁴.

Esto hace evidente que PEMEX elude la responsabilidad encomendada por la Constitución. Por más argumentos que quiera dar la burocracia política sabe que se trata de evadir los preceptos constitucionales en la materia. Con el argumento de carecer de los recursos financieros para llevar a cabo los trabajos de exploración y extracción del combustible.

La pretensión de PEMEX de pagar con los recursos que generen las empresas privadas nacionales y extranjeras, poseedores de los contratos, para explorar y explotar el gas natural no asociado crea mayores suspicacias y confusión. Se supone que las empresas contratista no son propietarias del producto generado en las Áreas de Trabajo. Luego entonces, esto supondría que el pago provendría de los recursos financieros de las empresas. Como esto es así el costo de inversión eleva sustancialmente el financiamiento de exploración y explotación del combustible. Ya que PEMEX se compromete a pagar primero los intereses, después las obras nuevas en funcionamiento y, por último las obras terminadas.

Este conjunto de irregularidades, en las cláusulas del Contrato, hace evidente la pérdida de la soberanía no sólo en el manejo del producto sino de partes específicas

³⁴ Constitución Política, op.cit. p.45.

del territorio nacional lo que pone en riesgo la soberanía nacional y posibles conflictos jurídicos derivados de imprecisiones contenidas en los contratos.

Además el Contrato considera en la Cláusula 34 que ningún funcionario, empleado, mandatario o miembro del personal del contratista o subcontratistas será considerado por ningún motivo personal de PEMEX lo que supone anular la legislación laboral mexicana y da pie a que las empresas subcontratistas puedan traer libremente fuerza de trabajo extranjera. Ya que el Contrato no los obliga a contratar mano de obra nacional, es decir que se considera opcional.

Al analizar la **Cláusula 4** referente al **MARCO JURÍDICO Y MANIFESTACIONES** (de la versión de enero de 2003) se indica:

4.1. MARCO JURÍDICO *“Las Partes reconocen que las actividades de exploración, explotación, elaboración y ventas de primera mano de gas constituyen actividades reservadas al Estado mexicano de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. El Contratista ejecutará las obras previstas en este Contrato para beneficio de PEP con sujeción a las Disposiciones Aplicables y los Términos y Condiciones aquí previstas. PEP ejercerá el control y supervisión permanente de las Obras, de conformidad con la Cláusula 10.13 y tomará las decisiones fundamentales y demás decisiones relativas a las Obras, según las requieran las Disposiciones Aplicables y el presente Contrato.*

Los hidrocarburos producidos dentro del Área de Trabajo serán propiedad exclusiva de PEP y la contraprestación que corresponda al Contratista conforme al Presente Contrato se limitará al derecho a recibir en efectivo la Contraprestación y los intereses financieros, según se prevé en este Contrato. Por ende, el Contratista:

- (a) no recibirá porcentajes en los hidrocarburos producidos ni tendrá derecho alguno a adquirir los mismos ni cualesquiera otros productos de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios en virtud de la celebración de este Contrato;
- (b) no participará de forma alguna, no recibirá beneficios derivados de los resultados de la explotación; y
- (c) no será propietario de los Activos Fijos Esenciales ubicados en el Área de Trabajo.

*Este Contrato no otorga ni constituye derecho alguno para explorar, explotar o producir hidrocarburos, y ninguna de las disposiciones de este Contrato tiene por objeto crear, ni podrá ser interpretada en el sentido de otorgar, una concesión, contrato de riesgo compartido, contrato de producción compartida, contrato de ganancias compartidas, contrato de asociación o contrato de derecho preferente de opción sísmica o geológica, o cualquier otro contrato de naturaleza similar a los anteriores, tal y como se conocen dichos contratos de acuerdo con la práctica usual en la industria petrolera internacional*³⁵.

Llama la atención de esta Cláusula que no se detalle en que consiste la **contraprestación en efectivo** lo que nos hace suponer que existe la posibilidad de que los funcionarios de PEMEX hayan pactado el pago de esta en especie a través de un *addendum* del Contrato ya que no se aclara el punto respectivo.

En la **PARTE III: MONTO Y PLAZO, CLÁUSULA 5 y CLÁUSULA 6** referente al **PLAZO DEL CONTRATO**, se compromete la soberanía y sujeta el Contrato a PEMEX una pesada carga financiera debido a los excesivos intereses que se cobran por cada actividad desarrollada por las empresas extranjeras, así como al largo periodo de 20 años con el que se pacta el documento de índole ilegal, ya que señala:

³⁵ Modelo Genérico de Contrato de Obra. Op.cit., p.22

“El monto del Contrato es la cantidad de USD\$ [_____], es independientemente del monto correspondiente al Impuesto al Valor Agregado aplicable de conformidad con la ley correspondiente, y comprende lo siguiente:

- (a) USD\$ [_____], correspondientes a la **Contraprestación a ser pagada por las Obras de Mantenimiento** a ser ejecutadas durante el Año Parcial Inicial;
- (b) USD\$ [_____], equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la diferencia entre el monto del Contrato y el monto establecido en el inciso (a) anterior, que resulta de la conversión a Dólares de [_____] Unidades de Trabajo y que corresponde a la **Contraprestación a ser pagadas por Obras de Desarrollo**.
- (c) USD\$ [_____], equivalente al veinticinco por ciento (25%) de la diferencia entre el monto del Contrato y el monto establecido en el inciso (a) anterior, y que corresponde a la **Contraprestación a ser pagadas por las Obras de Infraestructura** y cualesquiera Intereses Financieros aplicables de conformidad con la Cláusula 20.3; y
- (d) USD\$ [_____], equivalente al veinticinco por ciento (25%) de la diferencia entre el monto del Contrato y el monto establecido en el inciso (a) anterior, y que corresponde a la **Contraprestación a ser pagada por Obras de Mantenimiento distintas de aquellas Obras de Mantenimiento a ser ejecutadas durante el Año Parcial Inicial**.

PEP y el Contratista, de conformidad con lo previsto en los Programas Anuales de Trabajo, podrán modificar los montos estipulados en los incisos (c) y (d) durante la vigencia del Contrato, siempre y cuando como consecuencia de dicha variación no se exceda durante el Plazo el total de la suma de los montos previstos en los citados incisos (c) y (d)³⁶.

³⁶ Idem., p.23

Con respecto al plazo del Contrato, esto es, el Inicio y Terminación se estipula:

“La Fecha Efectiva del presente Contrato será el [____], de [____] de [____], fecha en la cual se iniciarán los trabajos objeto del presente Contrato. La vigencia del presente Contrato terminara el [____] de [____] de [____] [20 años posteriores a la Fecha Efectiva], salvo por lo previsto en las Cláusulas 6.3 y 10.6.

Continuando con el análisis del Contrato con el fin de demostrar que se trata de una abierta privatización de actividades reservadas al Estado y violatorio del artículo 27 de la Constitución y, es que la Cláusula 9 referente a **OBRAS A SER EJECUTADAS POR EL CONTRATISTA** es contundente y desmienten las declaraciones de los directivos de PEMEX, quienes afirman, sin razón, que no se trata de una privatización silenciosa pero el contenido de esta Cláusula corrobora que efectivamente se trata delegar en empresas particulares extranjeras una responsabilidad que le corresponde exclusivamente a la paraestatal.

“El contratista, a su propio costo, debe ejecutar y administrar la ejecución de las obras descritas en esta cláusula respecto al Área de Trabajo (las “Obras”), para la cuál deberá suministrar todos los equipos y materiales y demás recursos, y prestar todos los servicios necesarios para la ejecución de las Obras. Para los efectos del Presente Contrato, las Obras estarán divididas en las categorías de Desarrollo, Infraestructura y Mantenimiento, de la siguiente manera:

(a) Las Obras de Desarrollo incluyen:

- (i) *servicios geológicos y geofísicos, incluyendo:*
 - (A) *adquisición, procesamiento e interpretación de datos geofísicos; y*
 - (B) *elaboración de modelos geológicos.*
- (ii) *Servicios de ingeniera, incluyendo:*
 - (A) *ingeniería de yacimientos; e*
 - (B) *ingeniería de producción.*
- (iii) *Servicios relacionados con Desarrollo, incluyendo:*

- (A) construcción y reparación de caminos de acceso*
 - (B) preparación de las localizaciones de Pozos;*
 - (C) perforación de Pozos;*
 - (D) Terminación de Pozos y Estimulación de Pozos;*
 - (E) Reparación Mayor de Pozos; y*
 - (F) Construcción de Líneas de Recolección*
- (iv) Abandono de los Pozos Existentes y Pozos Nuevos e Infraestructura.*

(b) Las Obras de Infraestructura incluyen:

- (i) Construcción y reparación de caminos de acceso;*
- (ii) Preparación de los lugares necesarios para la Infraestructura; y*
- (iii) Construcción e instalación de compresores y medidores, gasoductos y cualquier planta o equipo para el acondicionamiento del gas y control de puntos de condensación.*

(c) Las Obras de Mantenimiento incluyen:

- (i) Mantenimiento de Pozos para asegurar su acondicionamiento para operaciones continuas, incluyendo visitas a los Pozos para verificar que las condiciones físicas de las instalaciones superficiales del Pozo, sus válvulas y conexiones estén y continúen en todo momento en buenas condiciones de operación, y la reparación oportuna de cualquier problema;*
- (ii) Mantenimiento de instalaciones de deshidratación, de acondicionamiento de gas y control de puntos de condensación, y compresores para asegurar su adecuación para operaciones continuas, incluyendo visitas a cada instalación para confirmar que las condiciones físicas del equipo, sus válvulas y conexiones estén y continúen en todo momento en buenas condiciones de operación, y la reparación oportuna de cualquier problema;*
- (iii) Mantenimiento de Líneas de Recolección e instalaciones relacionadas para asegurar que estén y continúen en todo momento en buenas*

condiciones de operación, y la reparación oportuna de cualquier problema

- (iv) *Mantenimiento de sistemas de monitoreo de supervisión de operaciones en el Área de Trabajo, para así garantizar que estén y continúen en todo momento en buenas condiciones, y reparar oportunamente cualquier problema;*
- (v) *Transporte de gas y Condensados a los Puntos de Transferencia;*
- (vi) *Medición de gas y Condensados; y*
- (vii) *Mantenimiento de Equipos Complementarios, cuando tal Mantenimiento ha sido previsto como un componente*³⁷

Como lo deriva la Cláusula 9 PEMEX deja en manos de empresas extranjeras y nacionales que realicen actividades no sólo de obra pública, eso sería lo de menos, sino el de crear toda la infraestructura necesaria para explorar, extraer, transportar y comercializar el gas natural no asociado, es decir que se deja absolutamente todo el manejo del combustible en estas empresas privadas. Siendo como lo es el gas natural, una materia prima estratégica para el desarrollo nacional.

La preocupación central de este tipo de contenidos del Contrato es que pasaría en caso de un conflicto de intereses entre PEMEX y las empresas contratistas, seguramente que como en otras ocasiones se utilizaría el chantaje artificial del desbaste, el incremento de precios y costos y, una posible invocación de sus gobiernos respectivos para salvaguardar los intereses financieros y activos físicos de las inversiones con el propósito de renegociar en mejores condiciones los contratos o en su defecto optar por la indemnización la cual puede resultar elevadamente onerosa para las finanzas públicas nacionales.

Por ello es de preocupante que los contratos consideren con exceso 20 años vigencia del Contrato. Así como también el hecho de que el contrato se haya fraccionado en tres actividades distintas, ya que esta situación encarece el costo del financiamiento de las

³⁷ Idem., p.27-28.

obras. Cuando debe ser que este Contrato considere por el mismo precio las tres actividades, a saber: Obras de Desarrollo, Obras de Infraestructura y Obras de Mantenimiento.

También resulta preocupante que PEMEX le otorgue a las empresas contratistas capacidad de autonomía, invocando a la subsidiaria PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN, en las Áreas de Trabajo al dejarlas que se auto supervisen por sí solas y confiando en que cumplirán todas las reglas aplicables a la industria petrolera nacional, así como de la protección del medio ambiente; ciertamente esto nos parece una quimera que sustenta en experiencias fallidas en otras industrias como el de la petroquímica, los fertilizantes, el manejo de residuos tóxicos y alimentos o que mejor ejemplo de incumplimiento el del mismo PEMEX.

Al respecto se señala en la CLÁUSULA 11 en relación a **OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA RELACIONADAS CON EL DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA** en el punto 11.5. **OBLIGACIONES CON RESPECTO AL ÁREA DE TRABAJO:**

“(a) Toda vez que el Contratista ha inspeccionado el Área de Trabajo y sus alrededores, ha obtenido toda la información disponible relacionada con la misma, ha evaluado todas las condiciones, asuntos y circunstancias que afecten la totalidad de los costos de las Obras, incluyendo el estado de las instalaciones existentes en el Área de Trabajo, la disponibilidad de infraestructura de transporte y servicios públicos como electricidad, agua y teléfono, las condiciones y características hidrológicas, climáticas, del suelo y subsuelo y las Disposiciones Aplicables, el Contratista reconoce que, sujeto a lo previsto en el Anexo E-1, PEP no tendrá responsabilidad alguna relacionada con la idoneidad del Área de Trabajo para la realización de las Obras.

(b) Durante la ejecución de las Obras, el Contratista:

- (i) tendrá la absoluta responsabilidad por la seguridad de las Personas que estén bajo su control, y que se encuentren en el Área de Trabajo, por*

mantener las Obras en forma ordenada para evitar peligro a dichas Personas y deberá tomar las medidas apropiadas de conformidad con las Disposiciones Aplicables y las Buenas Prácticas de la Industria del Petróleo para prevenir daños o pérdidas a Personas o a propiedades en el Área de Trabajo o sus cercanías.

- (ii) *Suministrará y mantendrá todo el equipo de seguridad, luces, resguardos, cercas y letreros de aviso, cuando y donde sea razonablemente necesario o requerido por cualquier Autoridad Gubernamental o por las Disposiciones Aplicables para la protección de las Obras, para la seguridad y conveniencia del Personal del Contratista y para la seguridad y conveniencia del público en general; y*

- (iii) *Sin perjuicio de lo establecido en la Cláusula 25, tomará todas las medidas razonables para proteger de daños el Medio Ambiente dentro y en las cercanías del Área de Trabajo y evitarán daños o molestias a Personas o a propiedades que resulten de la posible contaminación, ruidos u otras causas generadas por la ejecución de las Obras³⁸*

El especialista académico, en materia de energía, José Antonio Rojas realizó en el año 2003 un trabajo de análisis sobre la base de la primera versión, correspondiente al año 2002, de los Contratos de Servicios Múltiples en el que señala de manera acertada que:

“Todos, absolutamente todos estos apartados de la parte VII del Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitarios, no hacen sino tratar de cuidar lo imposible: que una vez cedida la casa al extranjero, éste la trate y la cuide como lo haría el dueño, en este caso, la Nación a través de PEMEX. Algo que, francamente, la vida misma señala como imposible, como también resulta imposible que el Contratista atienda varias solicitudes del contratante quien ingenuamente convoca su buena intención –Cláusula 19- pidiendo al Contratista haga sus mejores esfuerzos (sic) a fin de asegurar que el personal que sea empleado a puestos

³⁸ Idem., p.51.

*gerenciales o técnicos en sus respectivas organizaciones (el que nunca será de PEMEX como lo subraya la Cláusula 34) reciba el entrenamiento en el uso de toda la tecnología que se emplee en la ejecución de las Obras. Similarmente se solicita dar preferencia a la adquisición de bienes de origen mexicano, a la contratación de servicios prestados por empresas mexicanas y –para sólo señalar otra de las buenas intenciones-, en la Cláusula 35 se le solicita dar preferencia a profesionales, trabajadores y demás empleados que sean de nacionalidad mexicana, cuando éstos (claro no podía ser de otra manera, diría Perogrullo) tengan las calificaciones y experiencia requeridas por las Obras previstas en el Contrato*³⁹.

Estas anomalías han creado fundadas sospechas, en el Congreso, la opinión pública y académica especializada en la materia, en el sentido que los actuales directivos de PEMEX, la burocracia política y las empresas nacionales y extranjeras, **han organizado los contratos de manera aleposa y ventajosa**, tanto financiera, jurídica y políticamente, que PEMEX se vea imposibilitado, en el corto plazo, a cumplir los pagos de los trabajos ejecutados por las empresas y en este caso se vea obligado a vender PEMEX lo que de facto ya le entregó a través de los Contratos de Servicios Múltiples.

Resulta, por tanto, aberrante que se invoque en la Cláusula 1 como exclusividad del Estado, por mandato constitucional, las actividades de exploración, explotación, extracción, distribución, transportación y comercialización; cuando estas tres últimas actividades ya han sido cedidas mediante su concesión a empresas nacionales y extranjeras con las modificaciones de la Ley Reglamentaria, en materia de almacenamiento, transporte y distribución de gas, del 11 de mayo de 1995. Es decir, se trata de cerrar el círculo del negocio completo del gas: Producción y Distribución en manos del capital extranjero.

Los Contratos de Servicios Múltiples son, en este sentido, la pinza jurídica que intenta dar el golpe de timón para completar el círculo para controlar el negocio del gas natural no asociado.

³⁹ “Notas sobre los Contratos”. Op.cit., 117.

También resulta irónico e inconsecuente la invocación de las atribuciones del Estado, en materia de combustibles y energía, en la Cláusula 1 del Contrato; ya que los contenidos de las Cláusulas son abiertamente anticonstitucionales.

El antecedente tiene ya en la expectativa a las empresas transnacionales que se han aventurado a participar en las licitaciones de los primeros cinco contratos para realizar trabajos de exploración, extracción, explotación y distribución en la Cuenca de Burgos.

Las empresas que han comenzando a realizar los trabajos tienen el pleno conocimiento⁴⁰ de los riesgos que corren al firmar contratos que carecen de sustento jurídico, político y constitucional, por lo que ponen en riesgo, en el corto plazo, sus inversiones⁴¹

Por lo pronto las empresas americanas Exxon y Total, abandonaron la licitación para adjudicar el quinto bloque de adjudicación de contratos del boque de Ricos de la Cuenca de Burgos. Acción que fue determinada por la Resolución del Senado de frenar la legalización de los Contratos de Servicios Múltiples que el Ejecutivo pretendía realizar mediante las reformas al artículo 134 de la Constitución referente a la Ley de Adquisiciones y Obra Pública.

“Por unanimidad, los legisladores del PRI, PAN, PRD y PVEM rechazaron que mediante los contratos de largo plazo se realicen operaciones de exploración y perforación para la explotación de recursos naturales como petróleo y gas”⁴².

⁴⁰ Toda empresa transnacional realiza antes de invertir en cualquier parte del mundo estudios de prospección de riesgo de las inversiones, así como de escenarios en caso de conflicto jurídico, político o financiero. En este caso saben de antemano que una controversia constitucional en contra los Contratos de Servicios Múltiples, seguro la pierden irremediabilmente.

⁴¹ De hecho existe un antecedente en la materia y *“analizando estos casos, no puede uno menos que recordar –como muchos mexicanos lo han hecho recientemente- los contratos celebrados en 1950 y 1951 con compañías extranjeras para explotar yacimientos entre Poza Rica y Tamiahua –cerca del querido Alamo, Veracruz- en el sur de Tamaulipas, que años después se cancelaron por ser violatorios de la Constitución”*. Rojas, Nieto, José Antonio. “Notas sobre los Contratos de Servicios Múltiples. En El Cotidiano, No. 117, México, 2003. UAM-Azcapotzalco. P.65.

⁴² Excelsior, Miércoles 12 de noviembre de 2003. P.17-A

La decisión del Senado de frenar la inconstitucionalidad de los Contratos generó reacciones en el medio empresarial quienes ya han reconocido su contravención a lo estipulado en la Carta Magna. *"empresarios del sector señalaron que el esquema con el que PEMEX pretende trabajar no es suficientemente atractivo para los inversionistas y que tampoco existen muchas posibilidades de que puedan mejorarlos debido a que caerían en la ilegalidad"*⁴³.

No debemos olvidar que hasta el momento PEMEX ha adjudicado, mediante el esquema de Contratos de Servicios Múltiples, el bloque Reynosa-Monterrey a Repsol (España); el segundo bloque, Cuervito al consorcio Petrobras-Teikoku Oil-D&S Petroleum (Brasil y Japón) y el tercer bloque, Misión a la empresa Techint-Industria Perforadora de Campeche (México).

Derivado de este conjunto de reflexiones a lo largo del trabajo de tesis, se precisan un conjunto de conclusiones sobre las repercusiones presentes y futuras en materia de política pública energética. Por un lado los ingresos fiscales del Estado, el papel de las empresas transnacionales en el ramo, el futuro jurídico en que habrá de terminar la controversia jurídica constitucional derivada de los Contratos de Servicios Múltiples y el papel que habrá de desplegar la sociedad en defensa de los recursos energéticos nacionales.

Problemática que no se debe concebir como una discusión de ventajas o desventajas financieras o rentabilidad empresarial, sino como un asunto de seguridad nacional porque esta en juego el futuro de la propiedad y el manejo de nuestros recursos de energía y combustibles para las futuras generaciones de mexicanos.

⁴³ La Jornada, Jueves 13 de noviembre de 2003. p.23

CONCLUSIONES

Primero. Dejar en manos del libre mercado la política pública en materia de combustibles y energía, compromete y subordina el desarrollo económico nacional y vulnera nuestra autonomía como nación soberana al dejar en manos de empresas transnacionales los recursos estratégicos nacionales.

Segundo. Resulta evidente que tras la privatización de estos estratégicos recursos están los organismos financieros internacionales, en particular el Banco Mundial, a través de la Corporación Financiera Internacional, y el Fondo Monetario Internacional. Organismos, que siguiendo los postulados del Consenso de Washington, están presionado política y financieramente para que México ejecute sin premura alguna y, a cualquier costo político; la fase terminal de las reformas estructurales de segunda generación a favor de las empresas transnacionales de la energía mundial. Dichas empresas tienen un gran peso político y financiero en las directrices de financiamiento de estos organismos financieros.

Tercero. La privatización del sector energético es un hecho y se está llevando a cabo de manera abierta y violentando el marco jurídico constitucional. El terreno ha sido preparado con antelación, como se señala en el trabajo, modificando leyes secundarias de regulación en la materia a fin de que llegado el momento se formalice mediante, causas legales, el intercambio de deuda por inversión. Mecanismo que funcionó de manera exitosa durante el periodo de renegociación de la deuda mexicana de 1988-1989 y 1994-1995.

Cuarto. De ejecutarse completamente las reformas estructurales de segunda generación, México estaría en el umbral de una crisis política y financiera que alentaría la ingobernabilidad y rebelión social de magnitudes superiores a la tragedia financiera, política y social por la que atraviesa la república Argentina. Esta afirmación se sustenta en que el Estado dejará de percibir un importante monto de recursos fiscales, sustento esencial en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de educación, salud,

vivienda, alimentación, infraestructura, agricultura y en especial para financiar el pago de la deuda externa. Y con el cual México ya no tendría garantías de pago para nuevos empréstitos internacionales. En este momento los créditos internacionales fluyen porque existe la certeza de que México tiene activos nacionales que garantizan el pago cuando ya no existan, estaremos en la misma situación por la que atraviesa la Argentina.

Quinto. A partir del análisis del *"Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitarios"*, se ha demostrado que son total y absolutamente ilegales y contrarios al artículo 27 de la Constitución. Y como hemos señalado no es el Contrato en sí, sino los contenidos de las Cláusulas. Una lectura rápida del documento no detecta o localiza ambigüedades jurídicas, pero en la medida que se realiza una lectura, entre líneas, no nos sorprende que se hayan encontrado múltiples contradicciones y trampas jurídicas que en tribunales nacionales e internacionales acabarían dándole la razón jurídica a las empresas extranjeras. Por ello es urgente que su revisión se realice por un grupo de peritos en la materia para que se detecten todas las trampas de interpretación jurídica que benefician más a las empresas extranjeras en perjuicio y detrimento de los recursos energéticos nacionales. Es decir, que ponga al descubierto todo el maquillaje jurídico contenido en las Cláusulas del Contrato.

Sexto. En noviembre de 2003, la Cámara de Diputados y Senadores se exploraba ya la posibilidad de presentar un recurso de inconstitucionalidad de los Contratos de Servicios Múltiples; sin embargo sólo quedó como proyecto. Pero en la medida que los directivos de PEMEX han persistido en seguir licitando los contratos, así como su negativa a proporcionar aspectos particulares; fracción parlamentaria del Partido de la Revolución, en la Cámara de Diputados, ha presentado ya un punto de acuerdo para presentar la controversia constitucional en contra de los Contratos de Servicios Múltiples. Controversia que de prosperar anularía la validez de los contratos firmados por la paraestatal.

Séptimo. PEMEX debe retomar el control y la conducción total y absoluta tanto del petróleo y la petroquímica básica como lo referente al gas no asociado y el gas LP. Una condición necesaria e indispensable para el cumplimiento de sus tareas constitucionales es la modificación de su *status* jurídico y fiscal. Con este cambio estructural PEMEX lograría su autonomía financiera y lograría revertir la descapitalización de su patrimonio

Octavo. Actualmente la pérdida de apalancamiento financiero es ya un problema serio para la paraestatal. Según datos consignados, en la Memoria de Labores de PEMEX correspondiente al 2003, la relación de activos con respecto a los pasivos alcanza ya una relación 34.30% de su facturación total, es decir, los activos de PEMEX valen una tercera parte de su deuda total. Pero el problema radica en la pesada carga fiscal que le impone el Estado, vía impuestos, a la paraestatal que para el 2003 alcanzó el 60% (59.76) de sus ingresos totales en pagos de impuestos y derechos. Por lo que urge una reforma en legislativa en la materia fiscal a fin de que PEMEX cuente con autonomía financiera y deje atrás la pesada carga fiscal que agobia a la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Aspe, Armella, Pedro. *"El camino mexicano de la transformación económica"*. México, 1993, FCE

Ayala, José. *"Límites y contradicciones del intervencionismo estatal"*. En Desarrollo y Crisis de la Economía mexicana. México, 1981, FCE. Lecturas del Fondo No.39.

Brailovsky, Vladimiro y Clarke, Roland. *"La política económica del desperdicio"*. México, 1989, UNAM-FE.

Casar, Amparo y Wilson Peres. *"El estado empresario en México: agotamiento o renovación"*. México, 1989, Siglo XXI.

Claus, Ofte. *"Contradicciones en el estado del bienestar"*. México, 1989, CONACULTA.

Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. *"Reformas estructurales y política macroeconómica"*. En Clavijo, Fernando (compilador). *"Reformas económicas en México 1982-1999"*. México, 2000, FCE, El Trimestre Económico, Lecturas No. 92. p.88-89.

Furtado, Celso. *"Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario"*. México, 1987, FCE.

Guillén, Romo, Héctor. *"La contrarrevolución neoliberal en México"*. México, 2000, Era. P. 85-86.

Jeannot, Fernando. *"La modernización del Estado Empresario en América Latina"*. México, 1990, UAM-Azcapotzalco.

Laski, Harold. *"El problema de la Soberanía"*. Buenos Aires, 1947, Siglo Veinte.

Lichtensztejn, Samuel. *"Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte"*. En Revista Comercio Exterior, Vol.51, Núm.2, Enero 2001.

Meyer, Lorenzo, et.al. *"Lecturas de Política Mexicana"*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1977.

Minsburg, Naum. "*Política privatizadora en América Latina*". En Revista Comercio Exterior Vol.43, Núm.11, Nov. de 1993.

Poulantzas, Nicos. "*Poder político y clases sociales en el estado capitalista*". México, 1980, Siglo XXI Editores.

Rojas, Nieto, José Antonio. "*Notas sobre los Contratos de Servicios Múltiples*". En Revista "El Cotidiano", No. 117.

Ruiz, Dueñas, Jorge. "*La industria paraestatal en México: Elementos para un examen comparado*". México, 1990, FCE.

Tello, Carlos, et. Al. "*México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*". México, 1989, UNAM-CIIH

Weber, Max. "*Economía y Sociedad*". México, 1984, FCE. p. 1056-1057 Weber, Max. "*Economía y Sociedad*". México, 1984, FCE.

REVISTAS

Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989,

El Cotidiano, septiembre-octubre de 1984, No. 2.

El Cotidiano, abril-mayo de 1985

El Cotidiano, septiembre-octubre de 2003, No. 117

PERIODICOS

Reforma, Miércoles 12 de noviembre de 2003

Excelsior, Miércoles 12 de noviembre de 2003

La Jornada, Jueves 13 de noviembre de 2003

La Jornada, Domingo 29 de febrero del 2004

DOCUMENTOS

PEMEX, *Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios, Tercer Borrador-Versión de enero de 2003.*

PEMEX, *Memoria de Labores, 1992-2001*

PEMEX, *Informe Anual 1993-2001.*

PEMEX, *Plan de Negocios, 1995, PGPB.*

PEMEX, *Plan de Negocios, 2001, PGPB.*

PEMEX. "*Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*". México, 1992.

Secretaría de la Presidencia. "*Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*".

Secretaría de la Presidencia. "*Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000*".

CRE. "*Regulación de precios y tarifas para la Industria del Gas Natural en México*". México, 1999, Comisión Reguladora de Energía.

CRE. "*Informe Quinquenal, 1995- 2000*". México, 2001. Comisión Reguladora de Energía.

CRE. "*Apertura de la Industria del Gas Natural en México*". México, 2000. Comisión reguladora de Energía.

CRE. "*Los Nuevos Retos de la Industria del Gas Natural*". Documento marco de la consulta pública para avanzar hacia una estructura más eficiente y competitiva de la industria del gas natural en México. México, 2000. Comisión Reguladora de Energía.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1997, Cámara de Senadores, LVI Legislatura.

Nuestra Constitución No. 14. México, 1990, INEHRM,

SENER. "*Prospectiva del Mercado del Gas Natural en México 2000-2009*". México, 2000. Secretaría de Energía

SELA. "*El manejo de las políticas de privatización: Reflexiones, dilemas, recomendaciones*". El Salvador, 10-13 de julio de 1995.

PEMEX. "*Modelo de Contrato de Servicios Múltiples*". Petróleos Mexicanos. 2003.

PND 2001-2006, Informe de Ejecución 2001, 2002.