



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN



ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE DESINCORPORACION  
DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA SECUNDARIA  
EN MEXICO

**E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A:

**MAURICIO ERNESTO MARTINEZ GUERRERO**

ASESOR: GERARDO ROLDAN CEBALLOS



NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

DICIEMBRE DE 2005

m. 340435



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

A mi madre por haberme dado la vida, por sus sacrificios incansables, por las noches en vela, por apoyarme a salir adelante y por tus ejemplos de superación; este pequeño escrito como muestra de mi agradecimiento.

A mi tía Angela por su apoyo, comprensión y paciencia en las situaciones difíciles, así como por el gran cariño que me ha brindado, por eso y mucho más, GRACIAS.

Al Dr. Francisco, por su apoyo y compañía en todo momento, GRACIAS por ser mi hermano.

A toda la familia por su apoyo y amor brindado para poder llegar a este momento, GRACIAS.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Martinez Cuartero  
Maestros Evaristo

FECHA: 28-Enero-2005

FIRMA: P.B 

Agradezco a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y de manera especial a la ENEP ACATLAN, por brindarme la oportunidad de tener una formación profesional, GRACIAS.

En agradecimiento a mis profesores, que sin ellos no hubiera podido alcanzar este objetivo y gracias por compartir sus conocimientos.

A mis sinodales, por su apoyo y orientación para poder llegar hasta este momento, mil gracias. Y en especial a mi Asesor el Lic. Gerardo Roldán Ceballos.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
	<b>7</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>La Privatización en América Latina</b>	<b>9</b>
<b>1.1.-El caso de Chile</b>	
1.1.1 Banco de Chile	12
1.1.2 Celulosa Arauco y Constitución S.A.	14
<b>1.2.-El caso de Colombia</b>	<b>17</b>
1.2.1 El Banco de los Trabajadores	18
1.2.2 El Servicio de Recolección de Basura en Bogotá	22
<b>1.3.- El caso de Argentina</b>	<b>26</b>
1.3.1 La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	28
1.3.2 La Privatización y Desregulación Petrolera	31
1.3.3 El Proceso de Privatización Petroquímica	34
<b>1.4.- El caso de México</b>	<b>36</b>
1.4.1 Los Ingenios Azucareros	37
1.4.2 La Financiera Nacional Azucarera (FINASA)	40
1.4.3 Tereftalos Mexicanos, S.A.	42
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La Desincorporación</b>	<b>50</b>
2.1.- La Nueva Estrategia para la Industria Petroquímica (1996)	54
2.1.1 Constitución de Empresas Filiales (1997)	55
<b>2.2- Comparativo Reformas</b>	
2.2.1 Cuadro Comparativo de Reforma al art. 27 de la Constitución Política	68
2.2.2 Cuadro Comparativo de Reforma al art. 28 de la Constitución Política	70

## **Capítulo 3**

### **Marco Jurídico de la Industria Petroquímica en México 74**

#### **3.1 Aspectos de la Constitución Política**

3.1.1 Artículo 25	75
3.1.2 Artículo 26	76
3.1.3 Artículo 27	76
3.1.4 Artículo 28	77

#### **3.2 De la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional**

3.2.1 Artículo 3°	79
3.2.2 Artículo 4°	79
3.2.3 Artículo 6°	80

#### **3.3 De la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

3.3.1 Artículo 6°	82
-------------------	----

#### **3.4 Diario Oficial de la Federación 82**

#### **3.5 Plan Nacional de Desarrollo,**

3.5.1 P.N.D. 1995-2000	92
3.5.2 P.N.D. 2001-2006	93

## **Capítulo 4**

### **Reflexión Final 97**

### **Conclusiones 110**

### **Bibliografía 115**

## Introducción

La industria petroquímica de México ha atravesado a lo largo del tiempo por varias circunstancias desde su expropiación de manos extranjeras, pasando a formar un sector muy importante para el país, por el significado que representa para muchos como un símbolo de identidad nacional.

Así mismo con el tiempo se ha encontrado con problemas de una baja producción en determinadas áreas, las cuales no han podido incrementar por una falta de inversión y por el atraso tecnológico que acarrea de años anteriores.

Ahora se habla de privatizar todo el sector petroquímico, podría pensarse que es ante una demanda de los intereses privados, pero no dan la solución de hacerlo en aquella área que es considerada como secundaria la cual requiere de inversión para poder estar al nivel otras compañías petroleras del mundo.

En la actualidad al hablar de una privatización de la industria petroquímica se entra en un tipo de pánico, por el enorme símbolo que representa el mismo para el país y sobre todo que es visto como una identidad de todos los Mexicanos.

El objetivo central en la elaboración del presente trabajo, ha sido el estudiar la iniciativa para reformar el artículo 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Desincorporación de la Industria Petroquímica, para conocer las ventajas o desventajas que puede traer.

Teniendo como antecedente los procesos de privatización de los bancos y de los ingenios azucareros, los cuales a la fecha no han dado los resultados esperados, como en el caso de los segundos donde fueron privatizados, no solucionando el problema y actualmente han sido rescatados nuevamente por el gobierno por estar declarados en quiebra.

Es así que dentro de las hipótesis planteadas, hago mención que la desincorporación es necesaria debido a que se pierden grandes cantidades de recursos en el sector secundario, el cual no está teniendo el aprovechamiento adecuado y no se puede llevar a competir contra la apertura de los mercados.

Esto es resultado, que en la actualidad este sector ha estado llevando a cabo más importaciones que exportaciones, de aquellos productos que son producidos en sus instalaciones por no estar en las posibilidades de competir con los precios del exterior en comparación a los ofertados en el país.

Así mismo planteo que la desincorporación es resultado de la política adoptada por el Estado, el cual trata de quitarle o deshacerse de aquellas actividades que no le funcionan o no le permiten centrarse en sus funciones básicas de planeación del desarrollo y crecimiento de la calidad de vida.



El gobierno al intentar participar en casi todas las actividades económicas del país, ha perdido su objetivo principal, sus funciones básicas como eje rector del rumbo que el país debe seguir.

Por las múltiples situaciones que ha atravesado la industria petroquímica, a través de los años, es que este trabajo ha sido dividido en 4 capítulos, utilizando un método de estudio descriptivo, que consiste en la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, composición o procesos de los fenómenos, siendo su objetivo fundamental: interpretar realidades de hecho, en el cual se realizó una revisión histórica documental, esta definición fue tomada del libro "investigar", en real academia Española, diccionario de lengua Española (18ed.; Madrid: Espasa – Calpe, 1956, p760.

El primer capítulo ha sido elaborado con el objetivo de poder conocer los diferentes países de América Latina han realizado sus procesos de privatización, los cuales consideraron la situación por la que se encontraba el país y el fin que se perseguía.

El segundo capítulo ha sido elaborado con el fin de poder dar a conocer algunas de las posturas que tienen ó tenían los diversos sectores como: el poder legislativo, el gobierno federal, los partidos políticos, miembros de los sindicatos y de la sociedad civil, así como de esta forma dar una breve reflexión sobre las propuestas de modificaciones a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de petroquímica.

En el marco legal que envuelve a los procesos de desincorporación, hay que tener en cuenta que antes de llevar a cabo algo de tal magnitud, se debe realizar un estudio o revisión del marco jurídico que actualmente está vigente, para de esta forma conocer cuales han sido las modificaciones que ha sufrido para poder llevar a cabo un proceso que sea viable y sobre todo que esté acorde a la situación actual de nuestro país, es por eso que en el tercer capítulo se abarcan los conceptos jurídicos en los cuales se apoya el Gobierno para proteger el interés de la nación y de aquellos productos que son de uso exclusivo del mismo, siendo el objetivo de este apartado, conocer el marco jurídico que regula la actividad del Estado en materia de la Industria Petroquímica.

Los capítulos cuarto y quinto, se han dedicado a realizar algunos comentarios finales, conclusiones sobre este trabajo y el punto de vista al mismo sobre que tan conveniente o no puede ser el llevar a cabo procesos de privatización, también se hace una breve comparación entre los procesos de mencionados en el primer capítulo con los casos de México y la diferencia de llevar a cabo un proceso de desincorporación.

Es de esta manera que para la realización de este trabajo, se ha utilizado la teoría Neoliberal, que como se sabe pretende desincorporar o deshacerse de aquellas áreas que no son prioritarias para el Estado, o que no le están dando un mejor funcionamiento, para de esta forma volverlo a su función básica ó esencial.

# **Capítulo 1**

**La Privatización en**

**América Latina**

Ahora en este apartado se hace una breve reseña sobre las diferentes formas de privatización que se han realizado en América Latina, con el objetivo de poder tener una idea de cómo en su momento algunos países, han podido resolver ó llevar a cabo este tan controversial proceso.

El primer caso en revisar es el país de Chile, posteriormente le seguirá, Colombia, Argentina y finalmente México.

Antes de comenzar hay que conocer el comentario que fue resultado del "Seminario Internacional, Impacto de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial" el cual dice: "En América Latina, la globalización tiene una expresión en la privatización que en pocos años ha transferido el control de la producción al sector privado de este continente. Es así como este movimiento se ha transnacionalizado y ha implicado el traspaso de propiedad social, entre 1990 y 1996".

La privatización tiene en América Latina el sentido de una extorsión, y se ha hecho posible a través de complejos escenarios sociales y políticos en donde no se excluye la violencia y la presión constante de estados neocoloniales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Seminario Internacional, Impacto de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial, mayo-junio 1998.

## 1.1.- El caso de Chile

Antes de empezar con la revisión del caso chileno, hago mención de una definición sobre que se entiende en ese país, al hablar de privatización, esto fue obtenido del documento presentado en el Seminario Internacional "Impacto de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial".

¿Qué es eso de privatizar?

En Chile, ya con tonalidades más elogiosas y trascendentes se ha dicho: "es un programa que reasigna activos de sectores públicos a sectores privados con la esperanza que se le de un uso más eficiente.... que eleve el nivel del producto en la economía. Discurso éste que dispara una mezcla entre la definición general y las justificaciones, lo que ya habla de una "mala conciencia".<sup>2</sup>

El crecimiento económico de Chile después de los años 80's se ha caracterizado por una creciente intervención estatal y en particular, por un incremento espectacular de la propiedad y administración públicas de las actividades económicas. Parte de esta intervención se realizó mediante la creación de empresas por parte del fisco, parte por absorción de empresas creadas por sector privado chileno, y parte por nacionalización de empresas extranjeras, además

---

<sup>2</sup> Las privatizaciones, Economía política de la subasta de América Latina, por Federico García Morales, página: [http://www.laneta.apc.org/seminario\\_privatizaciones/2m2.htm](http://www.laneta.apc.org/seminario_privatizaciones/2m2.htm)

mediante el proceso de reforma agraria empezado en 1962, el gobierno llegó a controlar más del 60% de las tierras regadas del país<sup>3</sup>.

Se dice que ésta intervención estatal, se debió a la existencia de monopolios naturales en los procesos de producción de servicios públicos y debido también a la distribución del ingreso, y tal parece que dicha intervención no obtuvo los efectos esperados.

Esto originó el cambio de estrategia de desarrollo ocurrido en Chile después de 1973.

Los procesos de privatización en este país se llevaron a cabo mediante dos rondas, es decir en dos periodos de tiempos diferentes.

El primer periodo o ronda de privatización se dio entre 1971 y 1982, el cual estuvo acompañado de una fuerte recesión en 1975 y a ésta le siguió otra más fuerte en 1982-1983.

El objetivo del Gobierno Chileno en ese momento era llevar grandes esfuerzos de estabilización, caracterizado por un esfuerzo de llevarlo a sus funciones básicas, al regresar un poco más de 300 empresas que ya habían sido intervenidas en Gobiernos anteriores a sus dueños y privatizando poco más de 200 empresas.

---

<sup>3</sup> Procesos de privatización en A.L. Manuel Sánchez, ITAM, México (Banco Interamericano de Desarrollo) 1996, p. 39.

Dentro de la primera ronda se estableció que las empresas públicas no podían ampliar su plan de acción y debían concentrarse en las actividades en que habían estado operando y para las que habían sido creadas, debiendo traspasar al sector privado aquellas actividades que no estuviesen directamente relacionadas con su línea de operación.

Al término de este periodo, tuvo lugar una recesión, en la cual se dice que los procesos de privatización no estuvieron del todo ajenos a ese fenómeno; debido a que estos provocaron la creación de holdings con altos leverages.

### **La Segunda Ronda.**

Al comenzar a recuperarse la economía, el Gobierno continuó con los procesos de privatización entre los cuales estuvieron la previsión social y gran parte de la educación y la salud.

Cabe mencionar que estos procesos de privatización, tuvieron un impacto en la riqueza del Estado y el ingreso fiscal, no lo tuvo sobre el empleo y sí, favoreció a la extensión de la propiedad privada. Este impacto negativo para la riqueza e ingreso fiscal no fue del todo ocasionado por las privatizaciones, sino por el gasto corriente que ellas financiaron.

Posteriormente el número de empleos en las empresas se vio reducido, y esto fue debido a la eficiencia adquirida por las empresas.

A continuación haré un breve resumen sobre dos casos de privatización en Chile, estos datos que muestro fueron obtenidos del libro "Procesos de Privatización en América Latina", el cual fué elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID).

#### **1.1.1.- Banco de Chile**

Éste fue privatizado en dos ocasiones; en la primera ocasión se llevó a cabo mediante la licitación de paquetes accionarios, operando como empresa privada hasta el año de 1982. En el año de 1983 a raíz de la recesión fue intervenido por el estado y operado por éste hasta 1986.

En el gobierno de Salvador Allende se encargaron de estatizar la banca, mediante la compra de acciones y/o intervención de la administración de los bancos privados.

Con el cambio de régimen, en su momento con Augusto Pinochet, se entraba en una fase neoliberal del régimen económico, dando por concluida la forma socialista que se había intentado dar al banco y al sistema financiero.



Justificándose el nuevo gobierno en ésta primera ronda de privatización, con el lema que el Gobierno sólo debía involucrarse en aquellas áreas en las cuales el sector privado no era eficiente.

Se hace mención de la situación crítica que presentaba el banco entre 1970 - 1973 y la cual con el cambio de régimen se vio recuperada para finales de 1974, esto como consecuencia de las nuevas políticas sociales.

La privatización se dio mediante la colocación de paquetes accionarios y de las acciones que estaban en manos del estado, las cuales cotizaban en las bolsas de valores, éstas se vendieron al precio que el mercado consideraba adecuado; la participación de los trabajadores en el proceso fueron consideradas como un inversionista más y no se les otorgó un trato preferencial.

En la segunda ronda de privatización, el Banco de Chile dejó de ser privado y pasó nuevamente a manos del gobierno porque su situación patrimonial amenazaba la estabilidad financiera del país.

Esta situación financiera que presentaba el Banco de Chile y el impacto que tendría con los acreedores y en la economía, hacían imposible pensar en la liquidación y por consiguiente se tenía que pensar en una forma de privatización algo rara.

Es así que para poder resolver el problema de la privatización, era necesario conocer la pérdida de activos y cual era el verdadero valor de la cartera de colocaciones, para de ésta forma buscar un precio más real del banco, y tratar de cumplir el objetivo de difundir la propiedad en el mayor número de accionistas.

Para mejorar la situación financiera del banco la cual ascendía a un 23% en un total de sus activos, se tuvieron que vender acciones, pero al no poder solucionar con esta venta el problema, se tuvo que hacer una segunda venta para así tener un banco más sólido que en un principio.

Al final se logró tener un banco estable financieramente y el gobierno pudo cumplir con sus dos objetivos. El primero de vender las acciones a inversionistas privados y el segundo de hacerlo al mayor número de accionistas, todo esto se llevó a través del capitalismo popular.

#### **1.1.2.- Celulosa Arauco y Constitución S.A.**

Esta es una compañía resultante de 2 privatizaciones, siendo comprada por la misma persona y su actividad se basa en la producción de celulosa de fibra larga, la misma que sirve como materia prima para fabricar los más variados tipos de papel y cartones, su mercado de acción es el externo.

Esta privatización fué de una manera simple con la licitación de un paquete controlador, llevándose a cabo este proceso en un periodo político - económico en el cual no hubo oposición al proceso.

Ésta industria (exportadora de celulosa, papel y derivados), antes de la privatización en la década de los 70's, tomó un auge en el cual sus exportaciones aumentaron considerablemente en 1978 y 1980.

La expansión se puede justificar por la política económica adoptada a finales de 1973.

Las privatizaciones que dan origen a lo que es Celulosa Arauco y Constitución S.A., estaba en manos del Gobierno, y este proceso se llevó a cabo en la 1ª ronda, con el objetivo de desprenderse de aquellas empresas consideradas una carga para el Estado o prescindibles, por pertenecer a áreas en que el sector privado era considerado más eficiente en su administración.

En este proceso de privatización, las industrias presentaban mínimos problemas en sus finanzas excepto CELCO<sup>4</sup>. En el cual se tuvo que realizar un saneamiento financiero para hacerla más atractiva, y así poder atraer la atención de los inversionistas que no mostraban interés.

---

<sup>4</sup> CELCO Celulosa Constitución S.A.

En estos procesos se dejaron afuera a los trabajadores, sin que tuvieran ninguna participación o influencia en las decisiones.

El marco regulatorio no tuvo características especiales, como hubiera pasado con otros sectores; sólo estuvo dentro del contexto global de la legislación y disposiciones económicas de la época.

Para el caso de Celulosa Arauco S.A. y Celulosa Constitución S.A. al ser sociedades anónimas cerradas, sus acciones no se transaban en la bolsa de Comercio, impidiendo la utilización del mercado secundario para fijar el precio de las acciones.

Hay que mencionar que las empresas forestales se han visto beneficiadas por un subsidio sustancial a la plantación, el cual logró hacer más atractivas las actividades forestales y de producción de Celulosa y este subsidio era aplicable antes de la privatización.

Ya terminado el proceso de privatización, los actuales dueños incrementaron sus inversiones en el área forestal, asegurando la materia prima para la elaboración de Celulosa y la Expansión de su sector, esto obedeció a la decisión de un cambio de política establecida por los dueños.

## 1.2.- El caso de Colombia

En el caso de Colombia hay que recordar, que el tamaño del Estado, no es considerado relativamente grande en comparación con otros países de América Latina, esto se menciona en el Plan de Desarrollo de ese país.

Claro que si se mide en base al empleo público, este no resulta ser anormalmente grande, pero si refleja problemas de estructura.

La decisión de privatizar responde más que al tamaño del gobierno; a una ineficiencia del sector público debido a que los ingresos del mismo en los últimos 15 años han representado cerca del 25% en comparación con los del sector privado.

A pesar de que el Estado de Colombia no es precisamente desproporcionado, se encuentran una serie de sectores en los cuales se ha estado invirtiendo y que eventualmente se podría pensar en que son susceptibles de privatizar.

Dentro de los procesos de privatización muchos países han seguido un programa integral del mismo, en los casos que se verán, no responden a un programa general, sino a soluciones caso por caso de problemas específicos.

### **1.2.1.- Banco de los Trabajadores**

Así como ocurrió en varios países latinoamericanos, en Colombia se atravesó por una severa crisis a principios de los años 80's.

Esta crisis fue provocada por una confluencia de factores externos e internos al sistema financiero, y para sólo tratar de solucionar esta situación de crisis, el Gobierno estudió la posibilidad de nacionalizar entidades financieras. Se dice que esta medida no expropiaba sino que dejaba el manejo de las entidades en manos del Estado.

Posteriormente para 1985 se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FGIF), que tenía como propósito llevar a cabo un proceso de saneamiento de aquellas entidades que presentaban un quebranto patrimonial, que fuera susceptible de recuperación y crear un seguro para los depositantes.

El proceso de privatización en este caso no respondió a un proceso de nacionalización sino que fue producto de una crisis (diferencia con México).

Este Banco tenía como objetivo cubrir las necesidades de crédito de los trabajadores y posteriormente de las Sociedades Cooperativas que depositaron ó invirtieron su capital.

Este Banco hay que mencionar, le resta importancia al Mercado Exterior; por su objetivo específico para el que fue creado, de los 27 Bancos de Colombia se podría decir que este es el más pequeño y no por su tamaño, sino referente a su volumen de activos con apenas 35 millones de dólares.

Mencionemos que el FGIF es el que se ha encargado de los procesos de privatización debido a que es el accionista Estatal de las entidades oficializadas en los 80's.

De los dos intentos de privatización que se llevaron a cabo, en el primero se falló siendo hasta la segunda ocasión donde se tuvo éxito, estando este proceso ligado a las medidas complementarias de la privatización.

Estas medidas complementarias obedecieron a 4 capitalizaciones y 2 compras de activos improductivos que se realizaron entre los años de 1987 a 1991.

Con la información proporcionada por el Fondo y del Banco, se elaboró un cuaderno de venta el cual contenía los requisitos mínimos que debían tener los accionistas potenciales precalificados.

La metodología tomada fue la del valor presente neto del flujo de caja proyectado a 5 años y descontando (neto de depreciación y provisiones), por ejemplo los mecanismos de venta se llevaron a cabo mediante una oferta pública a los compradores potenciales y sin que interviniera la Bolsa.

No se manejó una forma de venta abierta en la Bolsa de Valores por dos cuestiones:

- 1.- Derivado del dinero proveniente de dudosas cuentas que posiblemente tengan que ver con el narcotráfico.
- 2.- Debido a la Crisis de los 80's se tenía que cuidar que se pudieran volver accionistas del Banco personas comprometidas con malos manejos Bancarios.

El objetivo del Gobierno era vender el Banco al mejor precio posible; obteniendo un precio mayor al estimado, lo que se esperaba del proceso de privatización es que el sistema financiero tuviera mayores niveles de eficiencia.

Con los cambios en la política económica se buscó hacer más competitivos los productos colombianos en el exterior y esperando hacer más atractiva la inversión extranjera en el país. Es por eso que la legislación cambiaría y la nueva está dirigida hacia una mayor libertad cambiaria, así como mayor participación de los Bancos Comerciales en la negociación de divisas, esto con una reducción del papel del Banco Central.

Hasta el año de 1989 no se permitía que ningún inversionista privado tuviera más del 49% del capital total de una entidad financiera, siendo hasta diciembre de ese



año en que se modifica la misma permitiendo que estos tuvieran hasta el 100% de activos.

Aunque pareciera que con el precio de venta superior (3,225 millones de pesos) a lo esperado de (2,500 millones de pesos) se tendría una ganancia fiscal permanente. Pero la realidad nos dice que ni aún con el precio final se pudieron recuperar los apoyos del periodo de saneamiento otorgados por el Fondo de Garantías que se llegaron a estimar en unos 9,000 millones de pesos.

Estando el FGIF como accionista del Banco, durante el saneamiento del mismo se logró obtener una mejora en los indicadores de productividad y una eficiencia en los costos, todo esto fue posible durante el período previo a la privatización.

Hay algunas razones para pensar que los compradores pudieran lograr mejoras en eficiencia productiva.

- Como uno de ellos se puede mencionar que el nivel de productividad del Banco no está en el nivel superior del sistema Bancario Colombiano.
- El Banco ganador tiene una gran eficiencia en el Sistema Bancario Venezolano y por lo mismo tratará que el Banco Colombiano iguale al suyo.

El Banco cambiará de nombre para atraer e impulsar algunos productos que

requieren mayor inversión como tarjetas de crédito y débito, y apoyar el comercio exterior entre los dos países.

### **1.2.2.- Servicio de Recolección de Basura de Bogotá**

El servicio de recolección de basura de Bogotá era llevado a cabo por la Empresa Distrital de Servicios (EDIS); se encargaba del barrido de las calles, de la disposición final de la basura en los botaderos municipales, de administrar las plazas de mercado así como de la operación de cementerios y hornos crematorios de la Ciudad.

De la amplia variedad de servicios que ofrece la empresa, por el momento sólo se verán dos: la recolección y disposición de la basura, y del barrido de las calles siendo que estos son los únicos servicios que han sido contratados con particulares por la EDIS.

No se puede determinar de alguna manera la cantidad de basura que era recogida y producida debido a que no hay datos específicos por parte de los camiones, pero si se puede decir que la insuficiencia de la recolección y la disposición final de basura se debía a los siguientes factores:

- 1.-Eran largas las distancias entre las bases, el lugar de recolección y el destino final de la basura.

- 2.-La jornada de trabajo era de 6.5 horas y no de 8 horas como con el resto de Colombia
- 3.-No existía una técnica de planeación de rutas, lo que podía llamarse microruteo.
- 4.-El mantenimiento del equipo era deficiente.
- 5.-Por parte de los recolectores, al seleccionar la basura durante el viaje implicaba una pérdida de tiempo.
- 6.-Y por último se puede mencionar que los lugares a donde iba a dar la basura, eran lugares a cielo abierto ocasionando de esta forma un daño al ecosistema.

Los recursos de tesorería eran ó se debían por la transferencia hecha a través de la Secretaria de Hacienda y los ingresos operacionales eran cobrados por la empresa de Acueducto en la facturación de dicho servicio.

La EDIS buscaba solucionar los problemas antes descritos, es por eso y ante una demanda creciente de la población por el servicio, se buscó que el sector privado trabajara e invirtiera en el servicio de recolección y disposición de basura de dos localidades para hacer más eficiente el servicio.

Buscando de esta manera eficientar los recursos escasos de la empresa y salvándola, en términos técnicos, administrativos y financieros.

La EDIS desarrolló un programa estratégico para solucionar la crisis que atravesaba, y así preparar la empresa para la contratación de la recolección de basura por el sector privado.

Dicha estrategia consistió en lo siguiente:

- Una reestructuración técnico-operativa, ésta era descentralizar la ciudad, y hacerla en tres puntos donde se lograría que las distancias que se tendrían que recorrer entre la recolección y la base serían menores y poniendo en funcionamiento la Planta de Tratamiento protecho y el relleno Sanitario de Doña Juana.

Otro aspecto de la estrategia fue el financiero; buscando la reducción de costos por tonelada recogida se desarrollo la siguiente forma:

- Llevando a cabo o realizando economías de escala mediante una descentralización y reorganización administrativa, así como una capacitación técnica y también con una actualización tarifaria de las zonas que más basura producían.

Al concurso se invitó a los interesados, estos podían ser: personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras ó concursos siempre y cuando poseyeran recursos suficientes, experiencia y tecnología aplicable al proyecto, estos debían presentar sus propuestas a fin de ejecutar las labores mencionadas.

La obligación que adquirieron estos con la EDIS, es de colaboración técnica y operativamente organizando y modernizando el sistema de recolección de basura.

La competencia que en este caso se presentaba sería, Sector Público la EDIS y el Sector Privado, el desafío que enfrentaba la Junta Directiva de la EDIS, era crear las condiciones necesarias para que el Sindicato de la misma no obstaculizara el proceso y posteriormente la labor de los particulares.

Por eso se tuvo que adelantar la contratación para el funcionamiento del relleno sanitario de "Doña Juana" como primer asunto, evitando que el Sindicato pudiera llegar a controlar este y así tener el control de la recolección de basura.

En el año de 1990 la EDIS tuvo que transferir 10.129 millones de pesos, que sumados estos a los ingresos operativos y financieros de \$ 9,373 millones; se alcanzaría a cubrir los gastos por \$ 17,152 millones de pesos, esto nos puede indicar una tendencia creciente a depender cada vez más de los recursos de la ciudad.

Los operadores privados son más eficientes, y estos reducen sus costos operativos que si los tuviera la empresa oficial.

Los costos para la ciudad han aumentado, (debido al pago a los consorcios para el servicio) el sistema o servicio es más eficiente y los costos de recolección han

disminuido a diferencia de si la empresa tuviera el control total del Servicio.

### 1.3.- El caso de Argentina

Antes de comenzar con el caso de Argentina, hay que hacer referencia a la siguiente definición sobre privatización:

¿Qué es eso de privatizar?<sup>5</sup>

En Argentina este aspecto justificativo prosperó algo más, ya que se le definió, incluso en proyectos legislativos, como medida "para darle aire al gobierno", "para continuar el rumbo de..." y "salida de las crisis financieras" "que opera el rescate"...

En la década de 1980, la participación de las empresas públicas argentinas, andaban por debajo del promedio mundial respecto al P.I.B., y en cuanto a las inversiones se encontraba por debajo del promedio de las economías en desarrollo.

Las causas por las cuales se tenía una expansión en la propiedad pública, fueron variadas que académicamente se sostenía que la empresa pública servía para corregir los "fracasos estáticos" del mercado<sup>6</sup>. En algunas ocasiones fueron otras las causas más importantes, como el corregir los "fracasos dinámicos" del

---

<sup>5</sup> Las privatizaciones, Economía política de la subasta de América Latina, por Federico García Morales, página: [http://www.laneta.apc.org/seminario\\_privatizaciones/2m2.htm](http://www.laneta.apc.org/seminario_privatizaciones/2m2.htm)

<sup>6</sup> (Externalidades, monopolios naturales, etc.)

mercado<sup>7</sup>.

A principios de la década de los 70's, el papel o función de la empresa pública se empezó a erosionar, debido a que en la práctica se desviaron del modelo microeconómico<sup>8</sup>. Éstas debido a su conformación institucional nunca se comportaron como empresas óptimas, incurriendo en derroches de costos.

En segundo lugar, su función de corregir el "fracaso dinámico" del mercado las empresas públicas cumplieron con el modelo ideal. Por un lado, su declinante productividad del capital disminuyó su aporte al crecimiento económico.

Esa función sólo pudo cumplirla por un tiempo durante la década de los 40's a 60's respectivamente, cuando encontraron diversos instrumentos para recabar fondos y orientarlos a la inversión pública.<sup>9</sup>

Al desplazar al Estado de la producción de Bienes y Servicios se esperaba reducir el "crowding out", y de esta forma se expandiría el financiamiento para la inversión privada y esperando también que una parte importante del déficit fiscal se eliminara.

Para finales de 1989, las autoridades de Argentina ponen en marcha los proyectos

---

<sup>7</sup> (Baja tasa de acumulación originada en la aversión al riesgo de las empresas privadas y en debilidad de los mercados de capitales)

<sup>8</sup> Minimización de costos y maximación de eficiencia asignativa.

<sup>9</sup> (impuestos sobre la renta de los recursos naturales superávit del sistema de seguridad social, colocación de deuda interna y externa barata, apropiación del "impuesto inflacionario" alícuotas relativamente bajas)

más ambiciosos de privatizaciones que se puedan conocer de países que hayan iniciado programas de reforma estructural. Entre los cuales se listan las siguientes transferencias:

- . Canales de Televisión
- . Empresas Petroquímicas
- . Ferrocarriles de Carga
- . La Empresa de Telecomunicaciones del Estado
- . La Empresa Estatal Aerocomercial
- . Algunas áreas Petroleras

Estos procesos continuaron durante 1991, y se esperaba que para 1992 y 1993 se estuviera terminando con los mismos.

El inicio de transferencias en Argentina, se puede describir cuando las autoridades decidieron empezar por algunas empresas de Servicios Públicos que no producían "Bienes Salario" y por las reservas petroleras; debido a que ambos casos presentaban una rentabilidad potencial bastante alta y con una demanda interesada.

Algunas formas de pago que se aplicaron fueron en efectivo y en unos casos fue una combinación de efectivo y títulos de deuda externa.



### **1.3.1.- Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)**

En los años 40's, el Estado Argentino se hacía cargo de la mayoría de las telecomunicaciones como ENTEL; la cual se puede considerar como una Empresa monopólica de servicios telefónicos y a fines, que para los noventa cubría alrededor del 92% del mercado.

Esta empresa solo quedó fuera de su área de competencia, por aquellas actividades que brindaba la "Compañía argentina de teléfonos" (CAT) la cual cubría el 7% que corresponde a 6 localidades.

El servicio brindado por ENTEL se divide en dos partes; siendo el primero aquel servicio que se brinda dentro de una localidad y el segundo el que se da entre localidades.

Si bien el proceso de privatización tuvo su actividad en los años de 1989-91 con el advenimiento del Gobierno justicialista del Dr. Carlos Menem, el cual reconoce los avances anteriores, logros que permitieron realizar las transferencias.

El primer antecedente se puede ver o englobar en un contexto de "privatización periférica", es decir mediante la subcontratación de proveedores privados para que realizaran ciertas actividades encaradas en forma directa por la propia empresa. En estas actividades podemos mencionar (reparaciones, compra de centrales, servicios auxiliares, operación de nuevos servicios tales como la telefonía móvil, etc.).

El segundo antecedente está en el proyecto privatizador de la gestión y la venta del 40% del paquete accionario de ENTEL a "Telefónica Española, S.A.", tuvo sus resistencias por varios sectores allegados a ENTEL y por el Poder Legislativo, provocando que aunque ya se había llegado a un acuerdo entre el Ejecutivo y la Empresa Española, este no fuera ratificado por el Legislativo.

Al inicio de la licitación se recibieron propuestas de siete grupos económicos distintos, de los cuales tres fueron los que presentaron propuesta en la etapa de cotización, hay que especificar que este proceso se dividió en dos, en norte y sur.

Del grupo encabezado por Telefonía Española y "Bell Atlantic" y por último STET/France Telecom; la primera decidió quedar con el Servicio en el sur dejando a la segunda con el del norte, pero debido a una serie de incumplimientos posteriores se le otorgó el Servicio a STET/France Telecom.

Los precios que se obtuvieron de alguna forma fueron mayores a los previstos en el pliego licitatorio y menores al valor técnico estimado.

En cuanto al marco regulatorio de las telecomunicaciones en la Argentina, debemos destacar que no existe el conjunto de normas totalmente orgánico y claro, a pesar de que tanto el pliego licitatorio como los contratos de transferencia de ENTEL contienen una serie de pautas regulatorias.

Por eso hay que mencionar, que la coexistencia de segmentos monopólicos y segmentos potencialmente competitivos dentro de la nueva estructura de la actividad telefónica, plantea sin duda el problema de la posible "predación" de los servicios competitivos por parte de las empresas que monopolizan la red telefónica.

Esto hace que en un futuro relativamente cercano, se vuelva necesario establecer una determinada regulación para los servicios de carácter competitivo, destinada a lograr que la competencia deseada tenga lugar en forma efectiva.

### **1.3.2.- Privatización y Desregulación Petrolera**

Argentina esencialmente a partir del año 1991, entró en un proceso de desregulación y privatización petrolera.

La industria petrolera era liberada en su mayoría por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el cual era propiedad exclusiva del Estado Nacional Argentino.

Por el lado del Sector de los hidrocarburos, fue sin duda uno de los segmentos de la actividad económica en donde las reformas encaradas han venido siendo más integrales y prácticas.

Dentro de los objetivos de este proceso de desregulación y privatización petrolera fueron la de crear mercados competitivos para la producción del petróleo, así

como abrir las transacciones al comercio mundial, mejorar el nivel de eficiencia productiva y el cambiar la forma en la que se capturaba la renta petrolera.

Y para llevar a cabo esa política, se redujeron las trabas al comercio exterior, reducción de alícuotas impositivas de los combustibles y el comienzo de una transformación de YPF con miras a su privatización parcial.

Para llevar a cabo la privatización de reservas en dominio de YPF, se realizó mediante tres fases:

- 1.-Se privatizaron reservas que estaban bajo el dominio de YPF fue el primer medio en la reforma del Sector Petrolero Argentino.
- 2.-Firma de contratos de Asociación entre YPF y empresas privadas para explotar áreas de bajo riesgo y alta rentabilidad.
- 3.-Reconversión de contratos que YPF mantenía con empresas privadas, pasando estas a ser dueñas de las reservas que explotaban.

El Sector Petrolero de Argentina lo podemos dividir en tres Sectores los cuales se mencionan a continuación.

Todo el proceso de privatización significó o conllevó a una modificación drástica de la estructura referente al sistema de producción.

Al dejar de ser el mercado monopolístico, esto no implica que se haya vuelto competitivo, pero si es considerado como uno oligopólico por el simple hecho de que el 75% del Sector Privado se encuentra concentrado en cinco empresas aunque YPF mantenga una dominante.

El primer sector o segmento es el que se refiere a la destilación y refinación del petróleo, el cual es considerada como una estructura oligopólica porque aunque aún no se inicia el proceso privatizador, el método a usar aquí sería el de transferir al sector privado tres empresas que pertenecen a YPF y dejar las otras tres en manos de la compañía estatal.

El segundo sector es el de refinación, el cual podría traer graves consecuencias si las firmas dominantes se comportaran de forma colusivas al existir en Argentina importantes barreras para la entrada de hidrocarburos importados, estas firmas podrían fijar precios superiores a las tarifas internacionales.

La solución a este problema de colusión sería una regulación explícita por parte del Gobierno ó continuar con la regulación implícita, (que se basa en la fijación de precios por parte de YPF) como se ha venido haciendo.

El tercer sector o segmento se compone por la distribución y comercialización a nivel mayorista y minorista, estas se refieren a departamentos de las propias empresas refinadoras y compañías autónomas y por estaciones de servicios.

La desregulación de 1991, a pesar de eliminar la autorización previa para la instalación de nuevos expendios y la liberación de los precios al consumidor de los productos derivados del petróleo no logró eliminar la subordinación de los vendedores minoristas con las compañías refinadoras.

Esta desregulación petrolera ha tenido un efecto fiscal negativo en el largo plazo, (pero si trajo un efecto positivo en el corto tiempo al ser un importante financiador del Estado), esto se debió a tres causas importantes:

- 1.- La reducción en la presión tributaria en el sector.
- 2.- La ausencia de reglas de juego estables en el momento de las privatizaciones de las reservas petroleras.
- 3.- Y la asignación de una parte del producto de las privatizaciones al financiamiento del gasto corriente del sector público.

### **1.3.3.- Proceso de Privatización Petroquímica**

Este proceso inició en los años 90's, a diferencia de los anteriores en la transferencia de activos al sector privado; el cual inició con firmas relativamente marginales, no poniendo de esta manera a la venta la participación estatal mayoritaria.

El primer proceso privatizador se llevó a cabo vendiendo el 30% de las acciones

de cuatro compañías, en las cuales la participación del Estado estaba en manos de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares.

Estas privatizaciones se llevaron a cabo por un esquema en el cual una cantidad fijada en efectivo y el resto en títulos de la Deuda Externa Argentina, ganando el que ofreciera la mayor cantidad de dichos títulos.

El objetivo de estas privatizaciones era obtener financiamiento para el tesoro y disminuir su deuda externa.

Una de las medidas instrumentadas, fue el de eliminar las diferencias entre los precios que pagaba la industria petroquímica por sus insumos y los valores que cobraban los proveedores estatales.

Otras medidas llamadas promocionales, fueron mantenidas como (diferimientos y exenciones impositivas) y si este sector fue sometido a una apertura económica, también se mantuvo un modelo de formación de precios monopólicos dentro de los mercados internos.

Hay que mencionar, que las empresas petroquímicas que se privatizaron; mantuvieron un importante poder de mercado sin que salieran nuevas regulaciones que les impidieran ejercerlas.

Esto puede deberse a que este proceso no estuvo precedido por una reforma

regulatoria integral que eliminara los subsidios, al realizar la apertura económica esta no resulto operante y no estaban explicitadas las reglas donde los casos en que la relación de insumos producto eran importantes.

#### **1.4.- El caso de México**

El proceso de privatización en México, se llevó a cabo en dos etapas, pero antes debemos mencionar que el estado con el propósito de promover y guiar el desarrollo económico del país, durante 1920-60, constituyó empresas públicas como el Banco de México, así como las compañías de petróleo, electricidad y ferrocarriles mediante nacionalizaciones.

En el período de 1960-1982, el aparato Estatal creció debido esto a políticas de rescate de empresas privadas en quiebra para poder conservar el empleo y la producción de Bancos y en ocasiones para buscar el control macroeconómico.

En la época de 1960 el estado buscaba promover el desarrollo industrial, cuando se contaba con una economía cerrada utilizando un esquema de sustitución de importaciones.

El crecimiento del aparato estatal presentó cambios muy notables, teniendo en 1930 doce empresas, y terminando en 1982 con 1155.

A partir de 1983 el Estado empezó a implementar un nuevo modelo de desarrollo,



el cual se basaba en una redefinición del papel del Estado en la economía, una apertura de la economía al exterior y una desregulación económica.

En el redimensionamiento de las empresas públicas se apoyó en procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta. De esta manera se empieza a abandonar la responsabilidad de producir Bancos y Servicios que no están considerados como estratégicos, tratando de modificar el marco regulatorio así como los mecanismos de supervisión de la actividad económica.

#### **1.4.1.- Los Ingenios Azucareros**

Los procesos se pueden distinguir en dos etapas, la primera se llevo a cabo durante 1983-88, la cual fue lenta y a partir de 1985 fue más activo donde se incluyó la venta de empresas medias y pequeñas que estaban comúnmente sujetas a un entorno competitivo.

La privatización de los ingenios resultó ser muy interesante, debido a que su actividad creció y llego a representar de 1979 a 1990 el 0.9% del Producto Interno Bruto (P.I.B.); siendo que además es uno de los sectores más importantes en la generación de empleos e inclusive porque en algunas regiones es la única fuente de ingresos en la población.

Cabe mencionar que tanto el sector público como los dueños de los ingenios, las asociaciones de cañeros así como los sindicatos de los mismos han proveído de

servicios de seguridad y atención a la población, incrementando de esta forma el bienestar social en las zonas rurales.

En el nivel internacional las actividades productivas de este sector se encuentran sujetas a los precios de garantía, el productor de caña tiene como único comprador al ingenio más cercano y viceversa dependiendo este del campesino para que siga funcionando la industria.

El comercio alentó o protegió este sector mediante un control de las importaciones y por una política de gravámenes a los azúcares foráneos, o aplicaba una combinación de ambos.

El proteccionismo aplicado así como una política de subsidios, a nivel mundial provocó que los precios internacionales se ubicaran por debajo del costo de producción, ocasionando una fuerte contracción en los márgenes de operación de los Ingenios.

Durante el período de 1983-1990, la Paraestatal Azúcar, S.A. de C.V., fue la encargada de coordinar el desarrollo del Sector, así mismo dirigía y controlaba la comercialización de los Ingenios Paraestatales y comercializando los productos y subproductos de la Industria.

Durante el período de los 80's, se estableció un decreto cañero el cual tenía como objetivo normar las relaciones entre cañeros e industriales, el cual tenía una serie

de ineficiencias en el momento posterior al implementar un sistema de pago a la caña, garantizando al cañero un pago mínimo en kilogramo de azúcar por tonelada de caña, permitiendo de esta forma al industrial tener pérdidas por toneladas de caña.

Entre otras cosas, esto contribuyó al envejecimiento de los cañaverales y por ende una disminución de la productividad, logrando que en comparación con el resto del mundo México se encontrara en seria desventaja en ciertos parámetros como la recuperación y rendimiento.

Esta paraestatal era la encargada de capacitar al cañero y no se preocupó en su momento por mejorar los sistemas. Un ejemplo de esto es que los sistemas de flujo de la materia prima del campo a la fábrica prácticamente no habían cambiado en 20 años. Esto entre otras cosas ocasionó que México de ser un exportador de grandes cantidades de dulce, pasara a ser un gran importador del mismo para cubrir su demanda interna.

Los ingenios azucareros llegaron a representar costos muy altos para el Sector Público, siendo el ejemplo que en 1988 las erogaciones del Gobierno para este sector representaron el 25% de Presupuesto asignado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

#### **1.4.2.- La Financiera Nacional Azucarera (FINASA)**

Financiera Nacional Azucarera (FINASA), fue el Banco encargado de llevar a cabo la privatización de los ingenios, buscando una forma de valuación que reflejara los problemas y potencialidades de cada ingenio.

El proceso de privatización se llevó a cabo en cuatro etapas:

- 1.-En esta etapa en 1988 se lanzó la convocatoria para la venta del 100% de participación accionaria del gobierno federal en 20 ingenios del país

Al publicarse esta convocatoria, sólo se logró vender siete ingenios los cuales tenían condicionada su venta a una posible integración vertical. El resto de los ingenios que no se vendieron se debió a que no hubo interesados y/o a que en los requisitos para su participación en la licitación no estaban completos, y que azúcar todavía estaba como encargada de desarrollar este sector.

- 2.-En esta etapa que corresponde al año de 1988, mediante licitación se intentó vender el 100% de 27 ingenios incluyéndose aquellos que no salieron en el proceso anterior, esta venta se llevaría a cabo mediante paquetes los cuales podían incluir uno de los considerados como los mejores, para que los paquetes pudieran tener equilibrio financiero.

Los paquetes debían incluir un programa de inversión para la rehabilitación y modernización de las plantas productivas.

En la opción de venta se permitiría que los compradores destinaran hasta el 80% de la producción de los Ingenios a su proceso productivo y el 20% debía ser entregado a Azúcar.

3.-Esta etapa se desarrollo en el mismo año de 1988, en la cual las bases de la licitación eran muy similares a las de la 2ª. etapa, y para poder adquirir los ingenios buenos había que adquirir dentro del paquete aquellos denominados como malos, se incluyeron todos los ingenios pertenecientes al Estado para así poderse salir de la producción de azúcar en el país. Todo lo anterior debía darse a conocer a FINASA para su control y evitar la venta del producto ante terceros. Lográndose vender nueve ingenios en tres paquetes.

4.-Dada esta última etapa, FINASA puso a la venta mediante licitación los ingenios restantes, mediante paquetes balanceados tomando en cuenta la situación en la que se encontraba así como su ubicación; lográndose vender quince ingenios en cinco paquetes y siete individuales, se les pidió a los oferentes las unidades industriales, y respetar las disposiciones laborales en la relación - obrero patronal y con los abastecedores de caña.

En los ingenios que faltaban por vender el gobierno tuvo que compartir riesgos con las empresas, en los precios de venta del azúcar.

#### **1.4.3.- Tereftalos Mexicanos, S. A.**

Esta empresa fue privatizada en noviembre de 1988, y estaba dedicada a la producción y comercialización del ácido tereftálico purificado (PTA) el cuál era utilizado como materia prima en la elaboración de fibras sintéticas de poliéster.

Cabe decir que esta empresa se constituyó en 1970, y posteriormente para 1973 se contrató la tecnología que era considerada como de vanguardia y dedicarse de esta forma a la producción mundial del (PTA).

En 1978 empezó a funcionar la misma con una producción de 135,000 toneladas anuales y llegando en 1988 a las 225,000, habiendo eliminado ineficiencias y realizando cambios tecnológicos. Pero en 1979 la empresa empezó a incursionar en el mercado externo y pronto se convirtió en una exportadora y generadora neta de divisas; creciendo sus volúmenes de venta en los años previos a la privatización. (Corea y Taiwán).

En el entorno del marco regulatorio, podemos ver que la Constitución Política de México contempla ó establece como área estratégica para el Estado a la petroquímica básica ( Artículo 25 y 28 ) y dentro de la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional otorga a PEMEX el monopolio sobre los derivados del

petróleo que pudiesen servir como materias primas básicas industriales; siendo en este caso el paraxileno un insumo considerado como petroquímico básico y el principal suministro en la producción del (PTA), podemos ver que PEMEX a jugado un gran papel en el suministro, distribución y elaboración del insumo; suministrándolo a un precio inferior al Internacional.

PEMEX llegaba a incurrir en el incumplimiento de abasto de este insumo por lo que la empresa se veía obligada a importarlo, con los precios internacionales altos y siendo que no tenía contratos con otros distribuidores.

Por otro lado, antes de la privatización los descuentos recibidos por PEMEX en las materias primas suministradas por PEMEX y la electricidad ascendían al 30%, pero así también, la primera generaba utilidades por lo que el Gobierno Federal obtenía dividendos en proporción a su participación accionaria, a parte de recabar impuestos conforme a su régimen común de empresa.

PEMEX destacaba por su situación financiera sana, estabilidad laboral y alto nivel de tecnología y productividad, esto justificado por la reducida intervención del Estado en la actividad de la empresa.

Hay que mencionar que en los cinco años previos a la privatización se llevaron pocos ajustes en el personal ocupado, destacando que no se tuvo que realizar algún ajuste mayor para hacer más atractiva la empresa, siendo satisfactoria la

estructura laboral, la *técnica* de trabajar así como las técnicas de capacitación y adiestramiento de TEMEX.

Pero esta empresa no estaba exenta de ser privatizada debido a que no era considerada como estratégica para el Estado; que el Estado no contaba con la estructura financiera para expandir la capacidad de TEMEX sin desatender otros compromisos y entre otros que el Gobierno podría cobrar más impuestos al aumentar su producción, ventas y utilidades después de la privatización.

Para la venta de los activos de TEMEX, se contrató a Banca Serfin para llevar a cabo este proceso debido a su gran experiencia en la petroquímica así como su destacado papel como intermediario. Este proceso se llevó a cabo mediante subasta pública.

No se utilizó la bolsa debido a que TEMEX era una empresa media y no cotizaba en la misma, SEMIP dictaminó a favor de desincorporar la misma, tratando de mantener una participación Estatal minoritaria bajo el control de PEMEX.

Para octubre de 1988 SHCP, emitió en el D.O.F. los lineamientos adicionales para la desincorporación de los activos; dentro de los cuales estaban los siguientes:

- Continuidad en los proyectos petroquímicos de la empresa.
- Evitar crear estructuras monopólicas.
- Impulso al desarrollo tecnológico y generación de Divisas.



- Aplicar la capacidad empresarial y tecnológica.

Para hacer atractivo el paquete, se necesitaba ofrecer la mayor cantidad de capital social y posteriormente a esto se logró el objetivo.

Dentro de los estatutos de la empresa se otorgaba a los accionistas el derecho tanto el cual consistía en que si alguien quería vender sus acciones aparte de ofrecerlas aunque a veces no fuera el mejor postor; tenía que avisar a los demás socios para que si ellos estaban interesados en adquirirlas lo hicieran respetando el nivel por el número de acciones que cada uno tiene; siempre y cuando el precio de venta no sea menor al establecido en la oferta por escrito.

Como el Gobierno quería que el comprador fuera un grupo diferente para de alguna manera no crear monopolios, este realizó convenios con CELANESE MEXICANA y AMOCO para que estos renunciaran a su derecho de tanto, la preocupación existía porque pensaban que CELANESE solo se interesaba para asegurar su abastecimiento de P.T.A. En el mismo año del '88 se firmó un convenio con CELANESE el cual contenía lo siguiente:

- Renunciaba a su derecho de tanto.
- Podría participar como cualquier otro interesado en la oferta, concediendo siete días para hacer una 2ª. Oferta, después de haberle informado sobre la mejor.

- Si igualaba la misma, eso no obligaba al Gobierno a venderle; y si esta no deseaba comprar, el Gobierno podrá incluir las acciones en el paquete, a consideración del comprador.

Por el lado de AMOCO algunos puntos incluidos en el convenio fueron los siguientes:

- Renunciaba a su derecho de tanto, no ofrecería su parte a nadie que no designara Serfin.
- El comprador debía garantizarle un asiento en el consejo.
- AMOCO podía comprar el paquete.
- Serfin le comunicaría a la empresa sobre el precio de la mejor oferta otorgándole un plazo de siete días, para saber si este mejoraba la oferta o deseaba vender.

Al firmar estos convenios se abrió la posibilidad a Grupos Nacionales y Extranjeros para participar en la oferta de venta, PETROCEL del Grupo ALFA, fue el que ofreció un mayor precio resultando el ganador, el cual contaba con la experiencia en el ramo.

Este Grupo unas semanas después adquirió alrededor del 80% de acciones de TEMEX, hay que mencionar que un grupo de trabajadores organizados intentaron participar en el proceso de venta; pero no pudieron seguir porque no contaban con el capital para ese propósito y el Gobierno no quiso ser el financiador ya que se

encontraba en una etapa de ajuste económico en el cual se requería reducir el déficit fiscal.

Posterior a esto la prensa empezó a criticar la posibilidad de la creación de un monopolio por parte de PETROCEL, el cual para eliminar esa incertidumbre propuso dos opciones ó soluciones: la primera consistía en eliminar el arancel a la importación y la segunda era el de surtir a todos los consumidores industriales nacionales otorgándoles un descuento sobre el precio de importación, siempre y cuando exportaran sus productos.

El primer punto no se llevó a cabo para evitar el posible "dumping" por parte de los norteamericanos, y el segundo si logró ponerse en marcha.

Para el año de 1989 se llevaron a cabo reformas regulatorias, las cuales tenían como objetivo el realizar una reclasificación de los petroquímicos secundarios y evitar de esta manera un exceso de importaciones; pero la Comisión Petroquímica no pudo lograr su objetivo porque la producción de paraxileno siguió en manos del Sector Público.

Con esta revisión realizada de algunos procesos de desincorporación en América Latina, en todos podemos ver que surgieron o se llevaron a cabo tomando en cuenta la situación por la que atravesaban en ese momento, las empresas y las circunstancias que vivía el país.

El objetivo del mismo no es entrar en una discusión sobre si resultaron o no dichos procesos, sino el poder ver las diferentes formas que se manejaron para llevar a cabo estos procedimientos y las justificaciones por las cuales se llevaron a cabo los mismos.

## **Capítulo 2**

### ***La Desincorporación***

El objetivo de este capítulo es mencionar algunos puntos de vista de partidos políticos, sindicatos, iniciativa privada y del sector social, sobre la desincorporación de la industria petroquímica secundaria; cabe recordar que en años anteriores cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI), aún estaba en el gobierno, hizo ésta propuesta, los demás sectores del país o por lo menos la gran mayoría se oponían a este proceso; el Partido de Acción Nacional (PAN), no estaba del todo en desacuerdo pero sí en algunas cuestiones de tipo literal.

Con la llegada de la globalización, se viene abajo el modelo de desarrollo de la posguerra, el modelo de sustitución de importaciones termina por el agobio en que las naciones latinoamericanas se encuentran, producto de la crisis de la deuda; es así como el estado benefactor deja de ser operante, pues si se desea ser competitivo en el ámbito mundial (en el nuevo mercado sin fronteras), los costos de los productos deben ser los menores posibles, en detrimento de las inversiones que las compañías y el estado realizan a favor de la sociedad.

Esto provoca que el marco de acción del Estado se reduzca drásticamente, debido a los requerimientos de los mercados de capitales que comienzan a exigir de los gobiernos finanzas públicas sanas (reducción de inflación, control del déficit y pago de deuda).

De esta manera, lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al

agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelos de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y altas tasas de inflación.

Es por eso que en el proceso de construcción del Estado latinoamericano, su mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización.

En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación, de ciencia y tecnología.

“El Coordinador de la Unidad de Planeación Corporativa de Pemex, Lic. Antonio Sacristán Roy comenta: que conforme a las bases de licitación, para la desincorporación de la industria petroquímica secundaria; PEMEX mantendrá durante un periodo una participación minoritaria para garantizar una adecuada

transición. Siendo que ya existían 70 posibles compradores de estos complejos y la paraestatal conservará temporalmente entre 20 y 24 por ciento de la participación en dichas plantas<sup>10</sup>.”

“Causas que pueden provocar una ineficiencia en las instituciones sociales,<sup>11</sup>:

- Los actores económicos pueden no tener la información y conocimiento necesario para producir instituciones eficientes.
- Los costos de producir instituciones sociales eficientes pueden ser prohibitivos. Los costos serán más altos que los beneficios.
- La introducción de actores adicionales: el papel de los agentes políticos estatales para hacer cumplir los derechos.”

“Por lo tanto, el “adelgazamiento” del gobierno es al final de cuentas un procedimiento de defensa y recuperación del propio estado: el gobierno delega, descentraliza y desregula para readquirir espacios más estrechos pero más legítimos. Esta observación fundamenta las alternativas que se han esbozado en el lanzamiento y administración de obras de infraestructura.<sup>12</sup>”

---

<sup>10</sup> Periódico El financiero, México D.F., 21 de Octubre 1995

<sup>11</sup> North D., 1991 “Estructura y Cambio en la Historia Económica, Alianza Universidad, p 232.

<sup>12</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F. 1990, p. 11.



Hay que recordar por eso lo que "North, dice de las instituciones: es que éstas existen y reducen la incertidumbre propia de la interacción humana, sin embargo, no hay nada que entrañe que las instituciones sean eficientes. Aquí cabe hacemos una pregunta; y ésta no es si las instituciones son eficaces, sino para quién lo son, ¿para la sociedad o para el grupo dominante que las instituye?"<sup>13</sup>

Se señala, que la información obtenida sobre la producción que tienen los complejos petroquímicos de Cosoleacaque, la Cangrejera y el complejo de Morelos, fue obtenida de una declaración del subdirector de Planeación de PEMEX en 1995.

En Cosoleacaque se producen más de 2 millones de toneladas anuales de amoníaco, equivalente al 85 por ciento del total nacional. Pajaritos tiene una capacidad de producción anual de 230 mil toneladas de cloruro de vinilo y 32 mil toneladas de perclorocileno y tetracloruro de carbono.

Así mismo la Cangrejera tiene una planta de etileno de 50 mil toneladas anuales, una de polietileno de baja densidad de 240 mil toneladas y dos de acetaldehído y óxido de etileno.

"Morelos cuenta con plantas de etileno de 500 mil toneladas por año y la de sus derivados, óxido de etileno, acetaldehído, polietileno de alta densidad,

---

<sup>13</sup> North D., 1991 "Estructura y Cambio en la Historia Económica", Alianza Universidad, p. 227.

polipropileno y acrilonitrilo, que suman en conjunto más de 730 mil toneladas por año<sup>14</sup>."

Después de ver los conceptos y cifras anteriores, se podría pensar como una opción de funcionamiento del gobierno: si éste funcionara como regulador, autorizando a la iniciativa privada, como el productor de un determinado bien o servicio y el consumidor sería la parte de la población o sector que se beneficia con la producción.

### **2.1.1.- La Nueva Estrategia para la Industria Petroquímica (1996)**

Regresando momentáneamente a los pasos del proceso de desincorporación, debo mencionar que la segunda etapa de la nueva estrategia, para la privatización de los petroquímicos no básicos, era la creación de empresas filiales, las cuales debían contar con los elementos que se mencionan entre otros a continuación:

Tomando como referencia el documento elaborado por la Secretaría de Energía, se pudo sustraer la siguiente información: Tomando como base los activos de las plantas de PEMEX-Petroquímica, la aportación inicial estará representada por el neto de los derechos y obligaciones (activos y pasivos).

"El capital social estaría dividido en dos series<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Jesús Salvador Gómez Ávila, Subdirector de Planeación de PEMEX, (periódico el financiero 27 de Oct 1995)

<sup>15</sup> Presentación de la Nueva Estrategia para la Industria Petroquímica por el titular de la Secretaría de Energía, Jesús Reyes Heróles G.G., 13 de oct. de 1996, s/n.

- Serie A: El 51 % de la titularidad corresponderá al Gobierno Federal o a un organismo descentralizado.
  
- Serie B: El 49 % del capital social, de libre suscripción.”

### **2.1.2.- Constitución de Empresas Filiales (1997)**

Los activos dedicados a petroquímicos no básicos, serán los que se aporten a las empresas filiales a constituirse, los activos que no están destinados a dicha producción, se transferirán a Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios según les corresponda, con las propuestas de PEMEX-Petroquímica.

Y la constitución de las empresas se llevará a cabo con una participación estatal del 100% de las acciones, a fin de cumplir el requisito de 2 socios como mínimo en las sociedades anónimas de capital variable.

“Para consolidar su autonomía y garantizar la continuidad de sus operaciones, el corporativo de PEMEX-Petroquímica, mediante contrato, les prestará los servicios indispensables<sup>16</sup>.”

---

<sup>16</sup> Constitución de empresas filiales, Doc. presentado a la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados, por la oficialía Mayor de la Secretaría de Energía, 1997, Cd. de México, s/n.

Aquí hay que pensar: estos complejos petroquímicos en realidad que función o rol juegan en la sociedad, a quien benefician: a las turf<sup>17</sup> contenidas al interior de las instituciones o al propio gobierno al no funcionar como se espera, o en realidad es una falta de innovación tecnológica lo que provoca el mal funcionamiento.

“Es por eso que al mencionar el Neoinstitucionalismo económico, hay que recordar que la economía clásica parte de los supuestos en el cual se considera al ente económico como un ser omnisciente y racionalista; es Omnisciente en la medida que conoce todas las alternativas que se le presentan ante una elección; y posee información completa, y es racional porque tiene la capacidad, dada la información que conserva, de elegir entre todas las opciones posibles la óptima.”<sup>18</sup>

Puede ser ésta razón que la Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ), pide la extensión de contratos existentes de 3 a 5 años a partir del cambio de propiedad y administración de los complejos.

Al respecto Williamson escribe sobre los contratos: “la incertidumbre que existe en todo contrato obliga a incurrir en costos de transacción para evitar el oportunismo de los agentes, para dirimir las diferencias en caso de que estas existan y para hacer cumplir lo estipulado.”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Turf: Espacios ó áreas de control.

<sup>18</sup> Del Castillo Arturo, “El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: conceptos y enunciados explicativos”, Documento de trabajo del CIDE, 1996, p. 11.

<sup>19</sup> Williamson, Oliver E., “The economic institutions of capitalism”, 1987, p. 20.

Así mismo este autor considera, que el concepto de "estructura de fallas de organización" es crucial para su análisis. Su característica es que reconoce de modo expreso la importancia de los factores humanos cuando se intentan resolver los problemas de la organización económica.

Es por eso que se requiere: revisar y adecuar las leyes en la materia, para tratar de evitar que se caiga en la creación de monopolios naturales sobre la producción de determinados bienes.

Sobre el punto del adelgazamiento del estado, se hace referencia al comentario del CIDAC sobre el mismo: "La importancia de la desincorporación no reside en sus costos de corto plazo, sino en el potencial y en las oportunidades de largo plazo que se abren para el país."<sup>20</sup>

El gobierno decide "desinvertir" ofreciendo a la venta empresas en condiciones financieras y tecnológicas deplorables, de suerte que apenas despiertan el interés de compradores. En segundo lugar, estas operaciones efectuadas en condiciones de crisis e incertidumbres tampoco atraen el interés de probables clientes, a menos que se reduzca sustancialmente el precio de la compraventa. Tercero, los compradores suelen exigir concesiones y garantías (esquemas proteccionistas, asunción de pasivos, resolución de conflictos laborales, desmantelamiento de

---

<sup>20</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F., 1990, p. 100.

sindicatos, reducción de empleados, etc.) que representan una negociación ardua, compleja y conflictiva.<sup>21</sup>

Es por eso que se debe de identificar como primer punto: el origen de los problemas que aquejan a una entidad paraestatal y en qué medida su desregulación mejorará su desempeño; anticipar, cuando sea posible, las consecuencias de las diferentes formas de cogestión con miras a escoger la más prometedora, y prever qué resultados serán obtenidos y cuáles no (esto es, el costo beneficio) con la transformación organizacional.

Por eso no hay que olvidar, cuáles son "los propósitos de privatizar la petroquímica secundaria que contempla cuatro puntos<sup>22</sup>:

1. Fomentar la eficiencia industrial, mediante nuevas inversiones en complejos y plantas que requieren elevados montos de capital.
2. Que PEMEX concentre sus recursos financieros y administrativos en la modernización de actividades que constituyen el núcleo estratégico de la industria petrolera.
3. Integrar cadenas productivas, propiciando la consolidación de empresas privadas con la escala necesaria para competir en el mercado internacional.

---

<sup>21</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F., 1990, p. 106.

<sup>22</sup> Desincorporación de la Industria Petroquímica, IILSEN, México, D.F. 1996, s/n.

4. PEMEX se fortalecerá en las actividades estratégicas que de conformidad con los artículos 27 y 28 de la Constitución, componen el patrimonio de todos los mexicanos.”

“Porque en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efecto de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas.<sup>23n</sup>”

Se podría decir que en el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social.

---

<sup>23</sup> Michael Porter, *The Competitive Advantages of Nations*, The Free Press, New York, 1990, p. 126.

Lo que "Simon describe acerca de la decisión o elección, como el proceso mediante el cual una de las alternativas de comportamiento es elegida para ser realizada. Estas decisiones determinan el comportamiento a lo largo de un período de tiempo, puede llamarse estrategia. La decisión racional consiste en elegir aquella estrategia que vendrá seguida por la serie preferida de consecuencias.<sup>24n</sup>

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el statu quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal.

Pero hay que distinguir la eficiencia productiva de la económica. La primera se refiere a la producción a costos mínimos en tanto que la segunda apunta a la óptima asignación de recursos que se traduce en precios y oferta competitivos.

Es así que para las llamadas empresas "estratégicas", sin embargo, la apertura comercial no constituye una alteración de su mercado o entorno productivo pues tienen un monopolio legal, se puede mencionar o establecer que, sin eficiencia económica de las empresas denominadas estratégicas, el éxito de la modernización es, simplemente, inasequible.

---

<sup>24</sup> Simon, Herbert Alexander, "The new science of management decision", New Jersey, 1977, p. 40.



El propósito de los modelos opcionales de desincorporación no es transferir o alentar nuevos monopolios, sino procurar una dispersión eficiente de las operaciones y de las inversiones.

"Coase arguye que para llevar a cabo transacciones de mercado es necesario descubrir con quién deseamos transar, informar a la gente qué deseamos intercambiar y en qué términos, conducir negociaciones que lleven a un convenio, redactar el contrato, llevar a cabo la inspección necesaria para asegurarnos de que los términos del mismo se observan y además estas operaciones son a menudo muy costosas; suficientemente costosas para evitar muchas transacciones que se llevarían a cabo en un mundo en el que el sistema de precios funcionase sin costos.<sup>25</sup>"

De ahí que la selectividad debe ser entendida, en este contexto, como una clara definición de prioridades, donde el gobierno concentra sus recursos en aquellas áreas, actividades o sectores en que mayor impacto puede lograr, en tanto que deja a otros actores la realización de actividades e inversiones que el gobierno no puede desarrollar adecuadamente.

Es bueno recordar que "el problema de la información nace de la imperfección con que forzosamente circula la información. Nace del ruido que todo canal genera y que deforma los mensajes que por medio de él circulan. Pero también nace de las

---

<sup>25</sup> Coase, R. H., "The firm, the market, and the law", 1988, p. 92.

diferentes motivaciones de los distintos agentes y de la interpretación que efectúan de la información que reciben.<sup>26n</sup>

Como un antecedente a este proceso de desincorporación, quiero comentar que al H. Congreso de la Unión en su LVII Legislatura, se presentó una iniciativa que propone la privatización del sector eléctrico y una para la privatización de la industria petroquímica secundaria y de modificaciones a sus leyes reglamentarias.

Dichas iniciativas se turnaron a comisiones quedándose en el archivo hasta que alguien retome el tema de la desincorporación de la petroquímica secundaria, hay que recordar que esta industria ha sido dividida en dos áreas, la primera la petroquímica básica y la otra llamada secundaria, la cual presenta una serie de rezagos.

No se debe olvidar aquello que ha llevado al gobierno a tomar esta decisión de desincorporar, se podría justificar por la falta de inversión, considerando el excesivo gasto que se realiza en este sector y que es poca la ganancia que se obtiene del mismo al tener que invertir más de lo normal y teniendo que reducir sus ingresos producto de la explotación y exploración del petróleo.

Por eso hay que recordar, que la reforma del estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione las condiciones para un

---

<sup>26</sup> Del Castillo Arturo, "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: conceptos y enunciados explicativos", Documento de trabajo del CIDE, 1996 p. 7.

desarrollo económico sustentable que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región.

Es así como el apoyo y la movilización de la alta burocracia, constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.<sup>27</sup>

El estado grande fue entre otras cosas, una estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas y polémicas.

Tal fue el caso de la decisión del gobierno de privatizar los ingenios azucareros, para solucionar el problema que se presentaba de una ineficiencia en la producción de los bienes, sin embargo con esta decisión, el problema no se resolvió y actualmente los ingenios presentan los mismo o peores problemas, al

---

<sup>27</sup> una nueva gestión pública para América Latina, Centro latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 14 de octubre de 1998, p.10.

grado que el gobierno tuvo que intervenirlos y posteriormente los volvió a vender a los dueños, no habiendo una solución como tal.

Pero aún con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. Para resolver los problemas que se presentan como en este sector y otros más que por la mala definición de políticas públicas no se han obtenido los resultados deseados.

Los ingenios de Minatitlán, Nanchintal y Poza Rica dependen de un 100 por ciento de la derrama económica de los trabajadores petroquímicos.

Las considerables importaciones de petroquímicos en el periodo 1983 - 1988 han significado una sangría de 2 mil millones de dólares, que afectó adversamente el déficit comercial. Las inversiones cayeron en un setenta por ciento en este lapso, de suerte que, por ejemplo, en el nuevo complejo petroquímico Morelos (Veracruz), se tiende a paralizar las obras por carencia de fondos. Las autoridades de PEMEX calcularon que se precisan con urgencia 5 mil millones de dólares (de los cuales 2.2 se canalizarían a productos primarios). De lo contrario, la cuenta por compras al exterior se elevaría a 10 mil millones de dólares hacia 1994. Este planteamiento de la empresa petrolera no incorpora el hecho de que PEMEX ha invertido capitales importantes en una amplia gama de actividades petroquímicas, diluyendo su capacidad de completar proyectos exitosos en la mayoría de ellas.

El descentralizar la ejecución de los servicios públicos, es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. Obtener no sólo ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.

“De ahí que la importancia de la redefinición de la petroquímica básica reside en hacer posible la inversión en petroquímicos básicos para el país - inaccesible en el esquema regulatorio anterior - a la inversión externa en la empresa petrolera estatal.<sup>28\*</sup>”

Con algunas declaraciones, que en su momento han manifestado diferentes sectores en México con respecto al tema, se puede formar una idea sobre el cómo piensan ó pensaban estas personas sobre dicho proceso y cuales son sus expectativas o aportaciones.

Y es por eso que en el año de 1995, algunas de las personalidades del poder legislativo mencionaban lo siguiente:

---

<sup>28</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F., 1990, p. 95.

"Los Senadores priistas Gustavo Carbajal Moreno, Humberto Mayans Canabal y Orlando Arvizu Lara, condicionaron la venta de la industria petroquímica a que se cumplan cinco puntos<sup>29</sup>:

1. Respeto a los derechos de los trabajadores
2. Hacer público el precio de las plantas
3. Hacer público el nombre de los interesados para evitar el lavado de dinero o filtración del narcotráfico
4. Pago en una sola exhibición
5. Conformar un fideicomiso que permita crear empleos en las zonas afectadas."

En su momento "el diputado perredista Francisco Curi, Presidente de la Comisión de Energéticos, que durante el gobierno Salinista, de una manera arbitraria modificó la ley en materia de petroquímica para reclasificar a la mayoría de los productos básicos en secundarios, y los bienes estratégicos de la nación deben mantenerse para que las decisiones económicas sean independientes y soberanas. La participación del Estado debe conservarse en ese sector, para lo

---

<sup>29</sup> Periódico La Jornada, 15 de noviembre de 1995

cual es necesario volver a la clasificación de petroquímicos previa a la reforma Salinista de 1989.<sup>30</sup>

La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.

"Con procedimientos como la redefinición de la petroquímica básica y otros que los complementen, México podría establecer "alianzas estratégicas" con las compañías que están abriendo nuevas rutas tecnológicas y comerciales a los derivados de la petroquímica.<sup>31</sup> "

Es de esta manera que como en el caso de las comunicaciones y la petroquímica secundaria, el gobierno está obrando con apreciable vigor para superar el "reglamentismo", auspiciar la desincorporación en sus diferentes formas, alentar mancomunadamente a las inversiones privadas y promover fusiones que consolidan las articulaciones operativas e intrasectoriales.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Periódico el Financiero, 01 de noviembre de 1995

<sup>31</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F., 1990, p. 95.

<sup>32</sup> Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, CIDAC, México D.F., 1990, 96.

Un ejemplo respecto de las actividades del gobierno, es el caso de los consumidores de fertilizantes y otros productos para el campo elaborados en la petroquímica secundaria, en las cuales el consumidor paga y autoriza al gobierno para que suministre el servicio.

En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del PAN elaboró por conducto de los Dip. María del Pilar Guadalupe Valdés y González Salas, una iniciativa de reformas a los artículos 27 párrafo cuarto y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de petroquímica.

En la iniciativa comentada, se proponen los cambios que a continuación se describen:

## 2.2.- Comparativo Reformas

~~Texto eliminado de aprobarse la reforma~~

### 2.2.1.- Cuadro Comparativo de la iniciativa de reforma al Artículo 27 de la Constitución Política

Texto Actual	Texto Propuesto
Corresponde a la nación el dominio directo de;..... los combustibles	Corresponde a la nación el dominio directo de ..... Los combustibles



<del>minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión que fije el derecho internacional.</del>	<b>minerales sólidos; Los Yacimientos de petróleo y de los hidrocarburos asociados en estado natural;</b>
---	---

La propuesta que se plantea, considero que es buena porque no es necesario nombrar todos los recursos naturales de esta materia, se menciona que son aquellos que se encuentran en estado natural; pero si es necesario hacemos la pregunta, ¿por qué esta reforma plantea eliminar las clasificaciones de los productos que se consideran de dominio directo?, habría que definir bien que se quiere entender por hidrocarburos en estado natural, porque resulta muy arriesgado aprobar algo como esto, sin antes haber definido bien esos términos.

Si se aprobara un texto así probablemente se estaría perdiendo el control sobre los productos, que se encuentran en estado natural ó aquellos que se han considerado hasta el momento como de uso y dominio directo del estado, sólo por el simple hecho de querer abrir este sector a la inversión privada, debe de revisarse bien las categorías donde se localiza cada cosa y no estar modificando posteriormente como en otras ocasiones los listados de los productos que son petroquímicos básicos de aquellos que no y así se evitaría caer en un probable error de llevar todo a los contratos de prestación de servicios perdiendo el control de nuestra industria petroquímica.

A continuación expongo la otra propuesta de reforma antes mencionada:

## 2.2.2.- Cuadro Comparativo de la iniciativa de reforma al artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución Política

~~Texto eliminado de aprobarse la reforma~~

**Texto actual**

**Texto propuesto por el PAN**

<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; <del>petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;</del> minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señale el Congreso de la Unión.</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; <b>la explotación de los yacimientos de petróleo y de los hidrocarburos asociados en estado natural;</b> minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen <b>las leyes que expida</b> el Congreso de la Unión.</p>
---	---

La propuesta descrita puede ser viable, porque se refiere a aquellos productos que le son exclusivos al Estado y no serán considerados como monopolio, si lo que

preocupa es lo que esta en el subsuelo, como la explotación del petróleo y de hidrocarburos en estado natural, es necesario pensar en hacer mención los productos considerados como petroquímica básica, para evitar problemas de interpretación jurídica.

La preocupación de los legisladores, es la posible creación de monopolios privados, por lo que sería necesario diversificar la venta para que no suceda lo que ocurrió con Teléfonos de México.

Creo que aquí el problema sería si la petroquímica secundaria se volviera un monopolio natural, traería consigo como pasó con Telmex altas tarifas al saber que tienen el control de la producción y el podría fijar sus tarifas y decidir su expansión al exterior.

Es por todo lo anterior que el CLAD plantea: que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.

Y que la reforma gerencial, entre otros aspectos que propone como una reforma progresista, es la función del Estado en el plano del empleo el cual no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo.

De esta manera, la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.

Hay que pensar, que en América Latina se han dado procesos de desincorporación, los cuales se han realizado con éxito y aquí se debe revisar, si hay países en nuestro continente que hayan podido quitar u olvidarse de darle un carácter o tinte político a este proceso, y porque no poderlo hacer nosotros también, y así dedicarnos a estudiar el tema como se debe, buscando una solución más adecuada en base a las condiciones del país. Tratando de evitar el caer en un error de copiar modelos tal cual de otros países aun sin haber tomando en cuenta la realidad del país.

## **Capítulo 3**

### **Marco Jurídico de la**

### **Industria Petroquímica en México**

En esta parte del trabajo se revisará el marco jurídico que regula la actividad del Estado, con respecto al sector paraestatal, más específicamente el sector petroquímico secundario, también del como se ha ido reajustando, en lo referente al ramo de la petroquímica secundaria para poder dar paso a un proceso de Desincorporación, que sea viable y acorde a nuestra realidad.

El objetivo que se busca con la desincorporación es fortalecer la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de Petróleos Mexicanos (PEMEX) para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria.

Para alcanzar estos objetivos, el Estado empezó a realizar una transformación en su aparato administrativo a través del tiempo, pasando de un Estado Benefactor a un Estado Liberal, adoptando actualmente una ideología Neoliberal, esto como resultado de los cambios que se viven en el mercado internacional y como una respuesta de brindar mejores resultados a una sociedad, que día con día demanda más y mejores Bienes y Servicios, a precios competitivos.

"La crisis de 1982 nos otorgó una gran enseñanza, puso en evidencia que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz y que ser más propietario no significa ser más justo".<sup>33</sup>

La ideología Neoliberal, tiene como propósito el quitarle al estado todo aquello que no esta teniendo un buen funcionamiento, o aquello que le cuesta mucho mantener para producir un determinado bien o servicio. Permitiéndole dedicarse a las áreas que considera como estratégicas.

### **3.1 Aspectos de la Constitución Política**

#### **3.1.1.- Artículo 25 de la Constitución Política**

Hace mención de las áreas que se consideran como estratégicas, que están a cargo del sector público de manera exclusiva; las cuales se encuentran contenidas en el art. 28, párrafo cuarto de la Constitución, así mismo expresa que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad, y control sobre aquellos organismos que en su caso se establezcan.

Posteriormente, menciona que el Gobierno Federal, puede participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar de esta manera aquellas áreas prioritarias del desarrollo.

---

<sup>33</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno", 1989.

### **3.1.2.- Artículo 26 de la Constitución Política**

Hace mención en su segundo párrafo, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al cual se deberán sujetar obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Por otro lado el art. 26 al hablar de la existencia de un P.N.D., se podría pensar que tanto o no se apegan los gobiernos a este, para impulsar como lo manifiestan el área de la petroquímica.

### **3.1.3.- Artículo 27 de la Constitución Política**

En su párrafo tercero dice lo siguiente; "corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, entre los cuales se menciona el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional,....."

Hasta este punto se han visto los art. 25, 26 y 27 de la Constitución Política, los cuales hacen mención y refuerzan lo que ya está estipulado por el art. 28 de la misma ley con esto uno puede preguntarse porque tanto interés en modificar este



último, si lo que se quiere es buscar e impulsar al Sector Petroquímico, así como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.)

### **3.1.4.- Artículo 28 de la Constitución Política**

El Estado ha realizado algunas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 28, para incorporar la diferenciación de petroquímica básica, siendo que anteriormente no existía; permitiendo así realizar las reformas a las leyes complementarias y poder continuar con el proceso de Desincorporación.

La importancia que tiene este sector se puede atribuir a la estrecha relación con casi todas las cadenas productivas, por medio de un aprovisionamiento de insumos, resaltando aquellos que proporciona a la agricultura, a la industria del plástico, textil, de la construcción y a la misma petroquímica.

“La Comisión Petroquímica Nacional, clasifica a la Industria Petroquímica en cuatro ramas:<sup>34</sup>.”

**RAMA 34: Petroquímica Básica.**

---

<sup>34</sup> Doc. La Desincorporación de la Industria Petroquímica, IILSEN, México D.F., 1996, s/n.

RAMA 35: Fabricación de sustancias químicas básicas (colorantes y pigmentos, gases industriales y productos químicos básicos).

RAMA 37: Industria de fibras artificiales y/o sintéticas ( resinas sintéticas, fibras celulósicas y sintéticas ).

RAMA 40: Fabricación de otras sustancias y productos químicos (insecticidas y plagicidas, pinturas, barnices y lacas, impermeabilizantes, adhesivos y similares, tintas, pulimentos y otros productos químicos, etc ).

Todos aquellos productos que son considerados como básicos, se producen en las plantas ubicadas en Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, en complejos como La Cangrejera, Cosoleacaque, Morelos, Pajaritos, Nuevo Pémex y Cactus; los cuales estarán sujetos a la Desincorporación.

"Cabe mencionar, que son cuatro los complejos que aportan cerca del 60 % de la producción petroquímica; dentro de los cuales se encuentra: Cosoleacaque 23%, Cangrejera 19%, Morelos 19%, y Pajaritos un 7%; estando ubicados en el estado de Veracruz, y ahí mismo se produce el 88% del total de petroquímica<sup>35</sup>."

### **3.2.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional**

---

<sup>35</sup> Grupo Financiero Inverlat, Boletín Económico Mensual, Septiembre 1995

### **3.2.1.- Artículo 3°**

No se puede olvidar el hacer mención de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, la cual entre otras cosas en su artículo 3° nos menciona que la industria petrolera abarca: "la exploración, explotación, la refinación, el transporte y el almacenamiento del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, del gas y de sus derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos que a continuación se enumeran:"

1.- Etano, Propano, Butanos, Pentanos, Hexano, Heptano, Materia prima para negro de humo, Naftas y Metano cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

### **3.2.2.- Artículo 4°**

Su artículo 4° dice:"La nación llevara a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el art. 3°, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,....."

### 3.2.3.- Artículo 6°

Este artículo hace mención que; "petróleos mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Así también, menciona sobre las remuneraciones que éstas, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten ó las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones."

En la ley reglamentaria del art. 27 constitucional, en sus art. 3, 4 y 6 se vuelve a mencionar la lista de aquellos productos considerados como petroquímicos básicos, así como también mencionan las actividades que desarrolla el estado en materia de explotación y exploración, tomando su sustento de nueva cuenta en el art. 28, párrafo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de último nos menciona sobre los convenios que puede celebrar el gobierno sobre este tema.

Uno de los objetivos principales del Estado, durante el Gobierno del Ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue el de desincorporar los Ingenios Azucareros, dejando al Gobierno del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el tratar de Desincorporar la Industria Petroquímica, más específicamente su sector

secundario; a continuación mencionaré las áreas que son consideradas como estratégicas y las prioritarias.

Que se entiende por áreas estratégicas:

“Son los sectores en los que el estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa la soberanía de la nación.<sup>36</sup>”

Como áreas prioritarias se entiende:

“Aquellas que otorgan un amplio beneficio social, por lo cual requieren atención especial como son los servicios de salud, vivienda, educación, así como las actividades de regulación y abasto de productos básicos. Debido a que no están delimitadas constitucionalmente, y la actividad prioritaria dependerá de las necesidades del Estado.<sup>37</sup>”

Pero aquí hay que preguntarse: que tanto nos sirve saber que productos petroquímicos son considerados básicos, si en anteriores ocasiones esta clasificación ha ido disminuyendo de un número mayor de 30 en un inicio y terminando en la actualidad, en 19 y siendo 67 los considerados secundarios; estos cambios fuertes se deben a las presiones de los intereses extranjeros, privados, o de aquellos de tipo político por compromisos con el exterior.

---

<sup>36</sup> Rogozinski, Jacques, La Privatización de Empresas Paraestatales, México 1993 p. 37-38.

<sup>37</sup> Ibid.

### **3.3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

#### **3.3.1.- Artículo 6°**

Esta Ley menciona lo siguiente:

Se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Y en su segundo párrafo menciona: se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses y necesidades populares.

El maestro Acosta Romero escribe acerca de la Administración Pública lo siguiente: "La Administración Pública su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y cuenta con: a) Elementos personales; b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica y d) Procedimientos técnicos".<sup>38</sup>

### **3.4.- Diario Oficial de la Federación**

---

<sup>38</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 6° ed. México 1984, pag. 81.

El 13 de Octubre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación se publicó un listado de los productos considerados como básicos y secundarios; los primeros sumaban 34, y los segundos 36; de los cuales mencionaré algunos:

### Lista de productos petroquímicos DOF 1986

Básicos	Secundarios
1.- Acetato de Vinilo	1.- Acetaldehído
2.- Acetileno	2.- Acetronitrilo
3.- Acido Acético	3.- Acrilonitrilo
4.- Acido Acrílico	4.- Alfaolefinas
5.- Acido Cianhídrico	5.- Amoniaco
6.- Acroleína	6.- Benceno
7.- Alicos 5, 8 y 9	7.- Butadieno
8.- Alcohol Alílico	8.- Ciclohexano
9.- Alcohol Laurílico	9.- Cloruro de vinil
10.- Alcoholes Oxo	10.- Cumeno

*Fuente: Diario Oficial de la Federación 13 de octubre 1986, pag. 6.*

Para 1989, el mismo Diario Oficial de la Federación listaba los mismos productos, siendo que para productos básicos había 19, y los secundarios sumaban 67; posteriormente en el año de 1992 solo había 8 productos que eran considerados como básicos y 13 secundarios. Y en el año de 1996 se publicó en el Diario Oficial

de la Federación el decreto que entre otras cosas deja sin efecto la clasificación de los productos petroquímicos realizada en el año de 1992.

Para el año de 1992 la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicó lo siguiente:

Una de las atribuciones de la Comisión Petroquímica Mexicana es analizar y opinar sobre la determinación de los productos petroquímicos que deban quedar dentro del campo de acción exclusivo de la Nación. Al igual que deberá determinar que productos quedarán como petroquímicos secundarios.

“En base al proceso de modernización industrial del país, resulta necesario acelerar la integración de las cadenas productivas e incorporar el desarrollo tecnológico.”<sup>39</sup>

Creo que hay que pensar si tenemos en caso de ser así, un marco jurídico bien establecido con los objetivos definidos y alcances respecto al tema de la petroquímica, que espera nuestro gobierno para continuar con el análisis y propuestas de desincorporación del sector secundario de petróleos mexicanos, acaso esperan que los intereses extranjeros les vuelvan a insistir y en su caso a presionar para que vuelvan a intentar avanzar en la privatización, pero de todo el sector sin atacar el problema.

---

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación 17 de agosto de 1992



Creo también que el gobierno debe analizar y aceptar que no es necesaria una privatización total del sector petroquímico, y recordar que posponer las discusiones por politizar el tema, se estaría llevando a un rezago mayor y en un futuro a que nadie se interese en invertir en el sector.

“En el año de 1995 se publica el Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, teniendo como objetivos principales los siguientes<sup>40</sup>.”

La coordinación y supervisión de las funciones o actividades que las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de Desincorporación.

“Asimismo esta comisión estará integrada por:

- El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial,
- De Contraloría y Desarrollo Administrativo y
- Del Trabajo y Previsión Social,
- A la vez contará con un secretario técnico que será el titular de la unidad de Desincorporación de entidades paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>41</sup>”

---

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Abril 7 de 1995

<sup>41</sup> Diario Oficial de la Federación, viernes 7 de abril de 1995

En el año de 1992 se contempló la desincorporación de la petroquímica secundaria, dentro de las bases de licitación se acordó que las empresas que ganaran el concurso, quedarían con un 51% de las acciones de los complejos y el estado quedaría como socio minoritario, con un 49% para poder vigilar los contratos colectivos de los trabajadores y no hubiera despidos y poder dedicarse a la observancia de los trabajos que realicen, y las compras que estos hagan para que se cumplan los mismos.

Y así para el 14 de diciembre de 1995 se da a conocer la convocatoria, a nivel internacional en el Diario Oficial de la Federación; por la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y Pemex - Petroquímica, en la cual se publicaron las bases de licitación pública de activos del complejo petroquímico Cosoleacaque, y se pretendía que el proceso de desincorporación concluyera para agosto de 1996.

En este complejo, a diferencia de los demás, se proponía mantener el 20% de capital social, y la participación duraría cinco años.

En el caso de otros complejos como: la Cangrejera, Morelos y Pajaritos se propone mantener un 24% del capital social, para posteriormente ir definiendo poco a poco su participación entre dos y cinco años.

Para finales de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la licitación en donde se especifican los activos propuestos a desincorporar:

Los activos a desincorporar incluían cinco plantas de amoníaco, una planta de hidrógeno, una planta de paraxileno y una unidad de isomerización, todo esto localizado en el complejo petroquímico de Cosoleacaque, en el Estado de Veracruz, así como otros activos relacionados.

La Desincorporación se llevaría a través de un contrato de Asociación, entre Petróleos Mexicanos, Pemex Petroquímica y el ganador de la Licitación, el cuál suscribiría el 80% de las acciones del capital fijo de la Sociedad y Pemex Petroquímica suscribirá el 20% restante de dichas acciones.

El ingreso que se obtenga por la sociedad, mediante la suscripción por el ganador de acciones de capital variable de la Sociedad, será utilizado para pagar a PEMEX PETROQUIMICA el resto del precio de compra de los activos.

PEMEX PETROQUIMICA transferirá el total de sus acciones en la Sociedad, a PETROLEOS MEXICANOS, para que al final del cierre el ganador y PETROLEOS MEXICANOS sean los únicos accionistas de la Sociedad.

La salida de PETROLEOS MEXICANOS de la sociedad será dentro de los cinco años contados a partir del Cierre.

Al cierre incluirán un contrato de suministro de gas natural, diversos contratos de prestación de servicios, un contrato de cesión de la Sociedad de los contratos existentes de PEMEX PETROQUIMICA con sus clientes de amoníaco.

"Ni el Gobierno Federal ni ninguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública, serán responsables ante persona alguna por los gastos ó pérdidas en que pudiere incurrir con motivo de su participación en la presente licitación, ó en relación con la preparación y entrega de su propuesta, ni aún en el caso de que se declare nula, desierta o cancelada dicha licitación."<sup>42</sup>

"Para las empresas que estuvieran interesadas en participar en la licitación debían cubrir los siguientes requisitos<sup>43</sup>:

- 1.- Competencia técnica - operativa y económica,
- 2.- Intenciones de Desarrollar la industria y contar con tecnología de punta.

Algunas de las empresas interesadas en la licitación son las siguientes:

ABB Sistemas

ABS Quality Services

Bombas Alemanas

Comercio y Tráfico de México

ESB de México

Oracle de México

Festo Pneumatic, etc"

---

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación, martes 14 de noviembre de 1995, pag. 15.

<sup>43</sup> Doc. La Privatización de la Industria Petroquímica, IILSEN, 1996, (D.O.F. 14 de Noviembre de 1995), s/n.

El Estado podría realizar la Desincorporación del Sector Petroquímico, para asegurar que todo se efectúe con apego a la ley, y tratar de evitar problemas para el personal que ahí labora, para eso se tiene que realizar una serie de revisiones y en su caso de modificaciones al marco legal de nuestra constitución y de las leyes secundarias, para asegurar un proceso de Desincorporación transparente, viable y acorde a nuestra realidad.

“Ante este problema de la privatización, hay dos fuerzas ideológicas importantes al respecto, siendo la primera la pragmática y la segunda es la ideológica.”<sup>44</sup>

La pragmática enfoca su objetivo a un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia, entrando a un razonamiento que una privatización prudente lleva a servicios públicos más eficientes.

La ideológica, centra su objetivo en un gobierno más restringido que desempeñe una función menor en comparación con las instituciones privadas, esto significaría que el gobierno es demasiado grande, poderoso, e invasivo en la vida de la gente y, por ello constituye un peligro para la democracia, por lo cual sus decisiones con políticas son menos confiables que las del mercado libre.

Se puede apreciar con los dos ejemplos anteriores, que debemos limitar las actividades del estado en tanto estas no se consideren como estratégicas y así

---

<sup>44</sup> E.S. Savas, Privatización, La Clave para un Gobierno Mejor, Colegio Baruch, Ciudad de Nueva York, 1993, p. 20.

poder dar mayor participación a la Iniciativa Privada y podamos entrar en una Desincorporación del sector petroquímico secundario, teniendo un enfoque estratégico para aumentar la productividad, es por eso que se deben tomar en cuenta los diferentes ejemplos de privatización en América Latina y los resultados que se han obtenido de estos procesos, tratando de aprender de los mismos, para evitar caer en el error de imitar modelos que están fuera de nuestra realidad.

El sector petroquímico secundario, tiene como función la producción de (insecticida, plagicidas, fibras sintéticas entre otros), el comprador puede excluir de sus compras estos productos si no cumplen con las condiciones fijadas por el proveedor.

Lo más importante es el precio del bien que es elaborado en el país, siendo que si este es más alto que los importados, el comprador tendrá que adquirir aquellos por cuestiones de precio, de ahí podemos deducir que la exclusión para los bienes son un problema de costos más que de lógica.

“E.S. Savas: la privatización crea empleos en el sector privado y más firmas, no menos que los gobiernos, están sujetos a las leyes que prohíben la discriminación en las contrataciones y es posible obligarlas a que se ajusten a la letra y el espíritu de la ley con la misma rigurosidad que los gobiernos estatales y locales<sup>45</sup>. ”

---

<sup>45</sup> E.S. Savas, Privatización, La Clave para un Gobierno Mejor, Colegio Baruch, Ciudad de Nueva York, 1993, p. 69.

El objetivo de este capítulo no es profundizar o entablar una discusión del marco legal que regula a nuestro país, pero si el de tener una idea más o menos clara de saber en que situación se encuentra el sector petroquímico para en determinado momento poder desincorporar.

También se han presentado algunas ideas de diversos autores sobre su idea de administración pública, la reforma del Estado y la gerencia pública para tener una base sobre la privatización.

En la actualidad, no se puede hablar de una reforma administrativa, sin tocar el tema de una reforma del estado; si este supuesto se diera, estaríamos hablando de un caso apolítico en el estado.

En algunos casos es necesario llevar a cabo reformas profundas a la Administración Pública, pero en aquellos en los que no es necesario, se podría realizar algún tipo de revisiones del funcionamiento en la organización, donde los empleados a través de un representante puedan detectar los conflictos y problemas por los cuales no están dando los resultados como se esperan; y no caer en el error de querer solucionar los conflictos desde arriba sin conocer las causas internas que los causan.

“Hay que recordar que dentro del enfoque formal de la administración pública, se destacan los enunciados del profesor Gabino Fraga, quién considera como el

organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales<sup>46</sup>

Pero hay que tener en cuenta, que para poder llevar a cabo una Desincorporación exitosa de éste sector de la Industria Petroquímica, hay que aprender de las experiencias y de los resultados que se han obtenido en América Latina, y tratar de evitar, caer en el error de copiar los modelos aplicados en otros países o la forma en que se modificaron sus leyes, o cediendo a presiones de intereses externos, olvidándonos de tomar en cuenta la situación del país; se debe pensar un poco más como administradores, esperando encontrar la alternativa más viable para este sector y que convenga a su Desarrollo.

### 3.5.- Plan Nacional de Desarrollo

#### 3.5.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, hace mención: "Con estricto apego al marco Constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético".

Ante esta situación en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Presidente, Ernesto Zedillo se planteaba en el apartado de Infraestructura e insumos básicos: **"Se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa**

---

<sup>46</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A. México 2002, p. 119.



de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.<sup>47</sup>

Así mismo, se contemplaba fortalecer al sector petroquímico, en especial su sector secundario, aunque en el texto no se menciona el mismo, pero se hace referencia en concentrar el crecimiento y desarrollo de la petroquímica en su sector primario, dejando al sector secundario con la opción de poder Desincorporarlo, esto no quiere decir privatizarlo, sino que hay otras muchas formas de fortalecerlo, y no necesariamente tiene que ser una privatización total como se ha manifestado durante este tiempo.

### **3.5.2.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

En su capítulo 6 denominado Área de Crecimiento con Calidad; menciona en el apartado de antecedentes, la siguiente recopilación; "en la década de los setenta, el modelo económico que había prevalecido en nuestro país estaba ya agotado. El

---

<sup>47</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Crecimiento Económico, "apartado: uso eficiente de los recursos para el crecimiento," pag. 163.

descubrimiento de yacimientos petroleros y la facilidad de acceso a los mercados internacionales de capital retrasaron la toma de decisiones y complicaron aún más la situación. Al inicio de los ochenta, la economía mexicana se caracterizó por la intervención del sector público en muchos ámbitos. Se trataba de una economía cerrada, altamente regulada y dependiente de la industria petrolera.<sup>48n</sup>

“Así, en estas condiciones México enfrentó, entre 1980 y 1982, un entorno externo adverso. La caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales provocaron una suspensión temporal en el servicio de su deuda externa. A partir de entonces la economía mexicana ha experimentado profundas transformaciones.<sup>49n</sup>

“Y además de poner en marcha políticas fiscales y monetarias restrictivas para reducir la demanda interna, y devaluar la moneda para restaurar el equilibrio en la balanza de pagos, comenzó la desincorporación de empresas paraestatales, la apertura gradual de la economía y la liberalización del sistema financiero.<sup>50n</sup>

“Se menciona que la industria petroquímica y la de gas natural requieren también de transformaciones importantes que alienten una mayor inversión. Para lograrlo es necesario ampliar las posibilidades de inversión privada, reestructurar la cartera de proyectos, eliminar los obstáculos que impiden o dificultan la integración de

---

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; “Área de crecimiento con calidad”, pag. 97

<sup>49</sup> Ibid”.

<sup>50</sup> Ibid.

cadenas productivas, y promover la ejecución de proyectos de interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras.<sup>51</sup>

Respecto a los hidrocarburos, se incrementará su oferta y aumentará la capacidad de refinación a menores costos.<sup>52</sup>

Como se aprecia, en los Planes Nacionales de Desarrollo de los años de 1995-2000, 2001-2006, se menciona el desarrollo y expansión del sector petroquímico, pero en este último documento es un poco menos explícito que el anterior, y por otro lado menciona la intervención de la inversión extranjera, así como de menores costos en los hidrocarburos y a la fecha no se ha avanzado en lo mencionado en dicho documento.

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; "Área de crecimiento con calidad", pag. 97

## **Capítulo 4**

### **Reflexión Final**

A lo largo de este trabajo, se ha tocado el tema de algunos procesos de privatización que se han llevado a cabo en América Latina, el legal y las expresiones ó puntos de vista de los diferentes sectores interesados en la desincorporación de la industria petroquímica.

La justificación de haber elaborado un capítulo donde muestro algunos casos de privatización en América Latina, es con el objetivo de conocer las similitudes con el caso de México.

En los casos de privatización en Chile como en Celulosa Arauco y Constitución S.A. y el del Banco de Chile fue el de llevar al Estado a sus funciones básicas, pero en este segundo, terminó con una extensión de la propiedad privada, se llevó a cabo este proceso mediante paquetes accionarios y cuando entraron en recesión el gobierno tuvo que intervenirlos de nueva cuenta.

En México el objetivo es similar volver al estado a sus funciones básicas, así como cuando el gobierno privatizó los bancos y en lugar de intervenirlos en la crisis de 1994, creó un instituto el cual ha resultado más caro de lo esperado.

Con el caso de Colombia la decisión de privatizar fue una respuesta a la ineficiencia del sector público con respecto a los ingresos; siendo así que en el caso del banco de los trabajadores, se llevó a cabo en primer lugar un saneamiento de aquellas entidades que representaban un quebranto patrimonial, posteriormente con la información proporcionada por el fondo creado para dicho

proceso y el banco se elaboró un documento, donde se expresa los requisitos mínimos que debían cubrir los potenciales accionistas.

El problema con el sistema de recolección de basura fue la insuficiencia en el servicio y la disposición final, el objetivo era que el sector privado trabajara e invirtiera en el servicio. Buscando el desarrollo de un programa para solucionar la crisis y reducir los costos.

En Argentina, la situación con la empresa nacional de telecomunicaciones, fue algo un poco diferente, hay un primer antecedente de privatización periférica, con la subcontratación de proveedores de privados.

En el caso de la privatización y desregulación petrolera, se buscaba crear mercados competitivos para la producción del petróleo; este proceso inició en los años 90's, sin poner en venta la participación estatal mayoritaria.

Entre otras cosas con los procesos de privatización mencionados anteriormente, puede uno darse cuenta que estos países al igual que México presentaron en su momento recesión o crisis económicas, las cuales de alguna manera afectaron o influyeron en los procesos, cada caso llevó a cabo la opción que consideraban era la más viable de su país.

Una de las diferencias importantes es decidir si llevaremos a cabo en México una privatización o desincorporación, aunque pareciera algo de mayor relevancia por el término literal, el problema surge al diferenciar una palabra de otra.

En los países de América Latina que se estudiaron, la palabra privatización es usada con gran frecuencia, empleándose en los casos revisados la fusión la venta a un número lo mayor posible de accionistas, la privatización de una parte específica que estaba contemplada dentro de un todo, sin dejar de atender el área que en verdad esta funcionando sin problemas.

Pero en México, pareciera que cuando se habla de privatizar, no se utilizan esos diferentes métodos, al contrario al emplear esa palabra quieren decir que van a vender el total del sector al que se refieran, apartándose el gobierno de las actividades del mismo.

Que en los casos de México, a la fecha no ha dado buenos resultados, teniendo como ejemplos la privatización de los bancos, que el objetivo era que pudieran ofrecer una mayor oferta de circulante, tasas de interés bajas, mayor oportunidad de crédito, entre otras cosas, como lo hemos vivido nada de eso ha pasado, y el gobierno nuevamente ante la inevitable reacción de seguir interviniendo en los asuntos de las instituciones y sectores paraestatales, con la crisis del 1994, volvió a participar creando un fondo de protección al ahorro bancario el cuál el objetivo era proteger a los bancos y así ayudar a la población a que no perdieran sus ahorros, pero a la actualidad esa actitud ha salido más caro que si en ese

momento hubiera dejado que los bancos cayeran y solucionaran sus situaciones ellos mismos.

Es por eso que una gran diferencia de los términos o de la forma en que se les emplea, en los países de América Latina, privatizar conlleva los diferentes procesos de disponibles para poder impulsar o tratar de impulsar un determinado sector; en México esa misma palabra implica vender todo lo que es el sector o área de interés, dejándose a los inversionistas privados encargarse de ellos.

Aunque en la mayoría de los casos el gobierno ha terminado interviniéndolos de nueva cuenta para rescatarlos de la ruina y con la justificación que no se perderán de esta manera los empleos de los trabajadores. Es de esta forma en la que el gobierno ha perdido más de los que ha ganado.

Y aunque en la actualidad se habla de privatizar a la industria petroquímica, estamos corriendo el riesgo de perder uno de los símbolos de nuestra propiedad como nación que es este sector el cual representa no solamente grandes ingresos al país, sino también una identidad al mismo.

Es por eso que si desean privatizar, no hay que olvidar hacer un estudio en verdad de que es lo que vamos a privatizar y no desviar la atención de los problemas en verdad reales del país en referencia a este sector y querer venderlo en su totalidad sin importar el riesgo que se correría.



En México hay muchas cosas que no se han tomado en cuenta, dejándose de lado por cuestiones políticas pudiendo afectar al sector y a la economía del país en su conjunto.

Era evidente que a pesar de que el presidente Salinas de Gortari seguía aplicando el mismo proyecto que Miguel de la Madrid, lo estaba aplicando con mayor profundidad. Ahora ya no se trataba de un Estado obeso e ineficiente, sino de la aplicación de un proyecto denominado por el propio Salinas como liberalismo social que trataba de hacernos creer que recogía lo mejor de nuestra historia: el liberalismo de la época de Juárez y el contenido social de la Revolución Mexicana de 1910<sup>53</sup>.

Al hablar de las leyes secundarias, impulsó modificaciones a casi todas ellas, para suprimir el derecho del Estado y de algunos sectores como el de las cooperativas, para actuar en forma exclusiva en ciertas actividades económicas; para abrir las puertas a fin de que el capital extranjero pudiera participar en esas áreas y, en general, para desregular la actividad económica a favor de los intereses del gran capital.

En un segundo capítulo, se hizo mención sobre algunas opiniones de los diferentes sectores acerca de los procesos de desincorporación que llevaría a cabo el gobierno, con el fin de eficientar un poco más la actividad del mismo y de

---

<sup>53</sup> Ramón Becerra Guzmán, La crisis del neoliberalismo en México, balance económico y social, <http://www.geocities.com/anfictionico/confer/becerra.html>

poder destinar una mayor atención a las áreas de interés como lo eran el campo, la educación, etc.

Pero los diversos sectores no conformes con la justificación hecha por el gobierno, han mantenido su postura de no permitir estos procesos de desincorporación aún sabiendo que estos son necesarios, por las fuertes cantidades que tendrán que invertirse en años venideros y que estos recursos será muy difícil que el gobierno pueda llevar a cabo.

Este tipo de defensa por parte de los sectores, podríamos entenderla como una política de protección de los intereses de la nación ó como una política populista, con la cual buscan ir incrementando el apoyo de la población, para venderla en un futuro, como un proyecto electoral sin importarles en realidad el destino y futuro de nuestro país.

Hay que mencionar que otra medida adoptada durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, fue la legislativa, la cual consistió en convertir a PEMEX en una empresa controladora de varias empresas, que a partir de la modificación legal se llama, PEMEX petroquímica, PEMEX exploración, etc. Este mecanismo lo establecieron para poder apartar PEMEX Petroquímica y así poderla vender.

Por lo que respecta a los reglamentos que corresponde modificar al titular del Poder Ejecutivo Federal, aplicó la misma política y continuó con los cambios iniciados por el gobierno anterior para suprimir de la relación de productos

petroquímicos básicos la gran mayoría de éstos, convirtiendo a través de un decreto a decenas de ellos en secundarios.

Es así que el objetivo de haber dedicado un apartado legal en este documento, ha sido con el propósito de conocer como esta regulada la actividad del Estado, en aquellas áreas que se les considera como prioritarias y/o estratégicas, y poder entender en determinado momento cuáles son las limitantes que de alguna forma impiden llevar a cabo los procesos de desincorporación de las mismas, por el significado que tiene y por lo que representan estos sectores en su caso para la población y el Gobierno.

Llevando a la población a defenderlas, sin tomar en cuenta los beneficios o no que estos procesos de privatización ó desincorporación pueden traer a los sectores ó áreas, así como los beneficios en materia económica que traerían al país y los posibles resultados de eficiencia en el suministro de los derivados ó productos de los mismos.

Con esta defensa que lleva a cabo la población, se olvida de los costos a largo plazo que traería consigo el no comprender todo lo que implican para el país, las reformas al marco legal de nuestro país y que en algunas ocasiones esto es resultado de una desinformación, o conocimiento a medias del tema.

También uno de los ejemplos más claros, de modificaciones anticonstitucionales a la legislación del país, es el relativo a la Ley de Energía. Inicialmente se incluyó en

el texto del TLC, la figura de los productores independientes, posteriormente, esa figura fue incluida en la Ley de Energía, aunque en ambos casos era contraria a lo establecido en la parte final del párrafo sexto del artículo 27 de la Carta Magna que señala que "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público."

Al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León le correspondió también, promover modificaciones negativas en el plano legislativo. En el terreno constitucional, la relativa al párrafo cuarto del artículo 28 para suprimir del listado las áreas estratégicas, la comunicación vía satelital y los ferrocarriles, para incluirlas sólo como áreas prioritarias, con el objetivo de permitir la participación del capital privado en ellas o de plano, para entregárselas totalmente.

Este sexenio se comprometió con el capital financiero internacional a privatizar la petroquímica. El rechazo de diversos sectores de la sociedad: investigadores, académicos, partidos políticos, organizaciones sociales y el propio sindicato de PEMEX, obligaron al gobierno a dar marcha atrás en la privatización de las 61 plantas petroquímicas.

El gobierno actual al contribuir aplicando dicho proyecto ha ayudado, además, de generar otros problemas que ahora se están presentando en nuestra economía y que se suman a los anteriores. Entre estos signos preocupantes está el incremento de las importaciones y el consecuente aumento del déficit en la

balanza comercial; la inestabilidad cambiaria y de la Bolsa Mexicana de Valores y la ausencia de certidumbre acerca del futuro económico del país.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se trató en su momento de llevar a cabo la privatización de la industria petroquímica, pero debido a las manifestaciones de los diferentes sectores como ya se ha mencionado estos influyeron para que el Gobierno no siguiera con este proceso.

A fines de los setentas y principios de los ochenta se intensificó la reevaluación del desempeño de las empresas públicas en todo el mundo, en especial de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Al mismo tiempo que existían estudios equilibrados, se acusaba terminantemente a las empresas públicas de ser la causa principal de la ineficiencia económica y el estancamiento de los PND.

Los argumentos neoliberales relativos a la privatización se volvieron el núcleo del ataque emprendido en contra del manejo intervencionista de la economía en la edad de oro. En varios de los PND en que la constante ineficiencia de las empresas públicas estaba causando grandes perjuicios debido al peso que tenían en los sectores manufactureros e infraestructurales de la economía, el apoyo para la privatización se extendió como el fuego<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> HA JOON Chang, El papel del Estado en la Economía, Ariel Sociedad Económica, México D.F. Diciembre de 1996, p. 33.

El enfoque neoliberal resalta la eficacia del libre mercado e insiste en remarcar lo ineficaz y/o contraproducente que es la intervención estatal, responsabiliza a las intervenciones estatales del presente y del pasado de los males económicos más recientes, y sus propuestas de solución para la mayoría de los problemas que se basan en gran medida en llevar a cabo un programa de desreglamentación y en reducir el papel del Estado en la economía al de un simple observador. Las fallas que ha tenido la intervención estatal se achacan a la inherente escasez de información o a las conductas egoístas de los burócratas y/o a los grupos de interés organizados<sup>55</sup>.

La economía del bienestar, o el enfoque del fracaso del mercado, enfoque que predomina en las discusiones de posguerra en torno al papel del Estado, justifica la intervención del Estado en virtud de la incapacidad para perseguir el interés propio que muestran los organismos descentralizados para llegar a resultados que satisfagan las condiciones de eficiencia de un equilibrio competitivo<sup>56</sup>.

Lo que respecta al papel del Estado, la perspectiva neoliberalista tiene tres elementos principales, todos con una posición crítica acerca del enfoque de la economía del bienestar<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Idem, p. 45

<sup>56</sup> HA JOON Chang, El papel del estado en la economía, Ariel Sociedad Económica, México D.F. diciembre de 1996, p. 173.

<sup>57</sup> Idem, p. 173.

El primero de ellos lleva a la conclusión de que toda función del Estado que vaya más allá de vigilar resulta moralmente inaceptable; la eficiencia económica debería sacrificarse en aras de la libertad individual.

El segundo dice que la intervención del Estado en una economía moderna compleja está destinada al fracaso debido a problemas de costos de información y, más importante aún, de incertidumbre. El único orden posible en una economía de ese tipo es el orden espontáneo del mercado, y por tanto cualquier intento que haga el Estado por sustituirlo a través de la planeación está mal encaminado.

Y por último, el tercero dice que los neoliberales apoyan el enfoque de la nueva economía política o del fracaso del gobierno, y rechazan la perspectiva de la economía del bienestar según la cual el Estado constituye el guardián social omnipotente.

Nuestro país creo debe realizar un examen, no tanto de como copiar o no modelos exitosos de desincorporación, en América Latina, en algún momento uno se preguntará porque no revisar aquellos casos llevados a cabo en Europa u otro país; la respuesta podría ser que la situación económica y de desarrollo de nuestro país es algo similar a la del resto de los países de Centro y Sur América, y debido a que nos encontramos en circunstancias similares en vías de desarrollo, cosa que no ocurre con los de otros continentes.

Se debe aprender a entender como país, cuales son todas las variables que debemos considerar, antes de proponer un modelo ó método de desincorporación, para de alguna forma estar preparados así ante futuras eventualidades, y de esta manera dando ó proponiendo las mejores opciones que beneficien al país, o que en su momento sean errores nuestro y no tener que buscar culpables, porque ese mismo modelo si funcionó en otro país y en el nuestro no.



# Conclusiones

Como ya se ha mencionado en los textos de este trabajo, lleve a cabo un pequeño extracto, de las circunstancias que llevaron a diversos países de América Latina a privatizar ciertas áreas que presentaban deficiencias en los bienes ó productos que ofertaban a la población, mencionando sobre como o que procedimiento llevaron a cabo cada uno de estos para tratar de realizar los mismos de la mejor manera buscando optimizar los resultados siendo que este era su objetivo principal.

Para los neoliberales la respuesta es privatizar y para los burócratas es mantener la propiedad de los servicios públicos en manos del gobierno; para los reformistas es necesario descentralizar a organismos sin fines de lucro, tales como organismos descentralizados y organizaciones no gubernamentales.

En México no debemos dejarnos llevar por lo que han hecho otros países en esta materia, y debemos tomar en cuenta lo que dice el texto anterior, para tratar de ver las diferentes formas de pensar de las diversas corrientes ideológicas sobre este tema de la Privatización.

Por un lado, es bueno aprender de los errores ó aciertos cometidos, considerando las circunstancias de los países y las causas que los llevaron a una mejoría en la producción de los bienes o servicios que eran ofertados por el estado.

Aquí se debe enfocar a nuestra realidad y definir como primer punto que es lo que realmente queremos hacer:

Privatizar por privatizar para cumplir los compromisos adquiridos con otros países, o para seguir las condiciones impuestas por organismos internacionales que en su momento han financiado a nuestro país, como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, o ceder a presiones de otros países como el de nuestro vecino para que abramos las puertas a sus inversiones y dejar de lado el objetivo esencial del sector.

Dejar las estructuras tal como están sin desincorporarlas o privatizarlas, porque los sindicatos o grupos de poder al interior no les conviene que se lleve esto a cabo, esperando que el gobierno siga siendo el protector de los mismos, presionando porque el gobierno no invierte y quiere llevar a estos sectores a la ruina para que entre la inversión extranjera.

O debemos sentarnos a estudiar y analizar que es lo que realmente se necesita, para sacar a este sector poco a poco adelante, sin llegar a los extremos de politizar el asunto porque eso sería un grave error en el cual entrarían otros intereses al juego como pueden ser políticos o sociales ó en su defecto intereses de los grupos de poder impidiendo que se llegue a una conclusión exitosa o no, haciéndonos olvidar de nuestra realidad y de conocer que es lo que realmente no esta dando el resultado deseado.

Creo que no es válido estar reformando la constitución política o sus leyes secundarias sobre el tema de la petroquímica cada vez que hay un nuevo grupo en el poder en este caso por convenir a intereses de particulares y así poderles otorgar permisos de explotación ó de producción de determinados bienes antes considerados como exclusivos de la Nación.

Creo que debemos de estudiar como ya dije en párrafos anteriores los aciertos o no en otros países sobre los procesos de desincorporación que estos han realizado, tratando de no caer en los errores comunes de ver si algo salió bien, quererlo copiar sin revisar en que circunstancias se llevo a cabo este; cual era la situación del país en ese momento y ver si es posible adaptarlo a las circunstancias de nuestro país.

El objetivo de este trabajo no es dar las soluciones a un problema que se dejó hacer grande y que ahora presenta graves problemas en sus finanzas, por mal manejo de los recursos o por la escasa inversión hacia este sector, un área secundaria que no está ofreciendo los resultados que debiera, obligando de esta manera al gobierno a importar grandes cantidades de los mismos a precios que son algo más bajos a los ofertados aquí; pero que el problema radica en la eficiencia y productividad del mismo por el atraso tecnológico que mantiene.

Con todo esto no quiero decir que no hay que invertir en la petroquímica secundaria, por el contrario hay que hacerlo, pero en el lugar o área que se requiere, no hay que hacer de un problema que es de alguna manera específico

algo general; para de alguna manera privatizar nuestras industrias y complejos petroquímicos para que otros obtengan los beneficios, no me gustaría criticar casos anteriores en México pero ahí está el ejemplo de los ingenios azucareros.

Los cuales en su momento fue buena la privatización ¿pero después que pasó?, empezó haber problemas con los mismo, se declaran en quiebra algunos para evadir sus compromisos; piden el apoyo del gobierno pero de alguna forma quieren mantener el control de los mismo estas personas, y el gobierno enfrenta una lucha por recuperar el control y así apoyarlos.

Debe estudiarse la posibilidad de modificar el sistema impositivo hacia este sector para permitirle maniobrar con mejores resultados de ganancias sobre las áreas que maneja.

Y estudiar la posibilidad de desincorporar el sector petroquímico secundario, que es dónde se presenta la escasez de eficiencia en los procesos de producción, obligando como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones a importar aquellos productos que son más baratos que si la industria los produjera.

Debemos olvidarnos de pequeñas reformas al marco legal de nuestro país, que son hechas como parches, las cuales solo sirven para dar solución por el momento a un problema pero no están resolviendo de fondo las cosas.

A estas alturas de los cambios que se han presentado en el mundo, como la globalización, la apertura de mercados, la lucha constante con otros países por atraer inversiones, así como la búsqueda de la eficiencia del aparato burocrático y administrativo del gobierno, para intentar lograr que el gobierno pueda dar mejores resultados con una menor inversión.

Porque siempre descartamos politizando de alguna manera u otra, temas tan fundamentales, como es la reforma hacendaria tan indispensable para nuestra economía, que debe considerarse que en esta se incluya una serie de reformas que convengan al sector petroquímica para desahogarlo un poco de toda la carga impositiva que lleva.

Y porque no hablar también de la reforma del estado, que por muchos ha sido criticada y en algunos casos se ha tratado de desacreditar, al argumentar que lleva consigo intereses de grupo olvidándose de los verdaderos fines que persigue el gobierno y de aquellos que se espera alcanzar, lo cual es necesario para dejar de lado el estar haciendo reformas menores que no solucionan el problema en general, y si solamente da soluciones breves sin llegar al centro del problema.

## Bibliografía General

### Libros

1. BARZELAY, M., **Breaking Through bureaucracy**, California U.P. 1992
2. BENDOR, Jonathan, "**Formal Models of Bureaucracy: a Review**", in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*, 1990
3. BRESSER, L.C., "**Managerial public administration: strategy and structure for a new state**" en Bresser, P. Ed. *Reforming the state. Managerial public administration in Latin America*, Reiner, 1999.
4. BRUNSSON Nils y P. Olsen Johan, **La Organización en Reforma**, New York, 1993.
5. COASE, R. H., "**The firm, the market, and the law**", 1988.
6. Del Castillo Arturo, "**El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**": conceptos y enunciados explicativos", Documento de trabajo del CIDE, México, 1996,
7. DE MAGGIO Paul y Powell Walter, **Retorno a la jaula de hierro "El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales"** Chicago, 1993.
8. DILULIO, J. Et al., **Nueva Gestión Pública en EUA: Una Revisión Crítica. Improving government performance** Brookings Institution, Washington, 1993.
9. FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 2002
10. GIBBONS, Robers "**game Theory and Garbage Cans: An Introduction the Economics of internal Organization.**" In Jennifer L. Halpern and Robert H. Stern, *debating Rationality: Nonrational Aspects of Organizational Decision Making*. Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1998.
11. HERBERT Alexander Simon, "**The new science of management decision**", New Jersey, 1977
12. KETTI, d. y h. Milward, **Relaciones Interorganizacionales: Los Problemas.** Bardach, e. *Turf barriers to interagency collaboration*, The State of public management, Hopkins, Baltimore, 1996.

13. LIGHT, P., **Monitoring government Organizaciones Públicas: La realidad Política y Organizacional.** Washington, D.C., Brookings Institution, Governance Institute, 1993.
14. MOTTA Paul Roberto, **Innovación y democratización de la gestión pública**, serie de temas de coyuntura en gestión pública, CLAD, 1991.
15. MOTTA, Paulo, **Democratización del Poder Organizacional.** La Ciencia y el arte de ser dirigente. Bogotá, TM Editores, 1993.
16. NISKANEN, William A., **Bureaucracy and representative government.** Chicago: Aidine Atherton, 1971.
17. NORTH D., **"Estructura y Cambio en la Historia Económica"**, Alianza Universidad, 1991.
18. OSBORNE, D. y T. Gaebler, **La Reinención del Gobierno**, Addison W., Barcelona: Paidós 1995.
19. OSTROM, Elinor, , **"An Agenda for the Study of Institutions"**, Public Choice, 1986.
20. PORTER Michael, **The Competitive Advantages of Nations**, The Free Press, New York, 1990.
21. R. Elmore, **Política Pública y Organizaciones.**, en Aguilar V. L. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". La implementación de las políticas, Miguel Angel Porrúa, 1993.
22. ROGOZINSKI, Jacques, **La Privatización de Empresas Paraestatales**, F.C.E., México, 1993.
23. SÁNCHEZ Manuel, **Procesos de Privatización en América Latina**, ITAM México, 1993.
24. SHEILA B. Kameran y Alfred J. Kahn (compiladores), **La Privatización y Estado Benefactor**, México, F.C.E., 1993
25. S. Savas E., **Privatización, La Clave para un Gobierno Mejor**, Ciudad de Nueva York, Colegio Baruch, Ediciones Gemika, Traducción del Inglés, Ana Stellino, 1993.
26. WILLIAMSON, Oliver E. **"transaction Cost Economics and Organization Theory."** In Oliver E. Williamson , **The Mechanisms of Governance.** New York: Oxford University PRESS, 1996.



27. **TESIS La Desincorporación de las empresas Públicas durante la década de los 80's, Sotero López Molina, una nueva racionalidad de la Intervención Estatal. E.N.E.P. ACATLAN, 1992.**

#### **Leyes**

28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
29. Ley Reglamentaria de los Art. 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
30. Ley Federal de Entidades Paraestatales  
Ediciones Delma 1994
31. **Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994**
32. **Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000**
33. **Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006**

#### **Otras Fuentes**

34. CIDAC, **Infraestructura y Desincorporación, fundamentos para el desarrollo económico, México, 1990.**
35. IILSEN, **Desincorporación de la Industria Petroquímica, México, 1996.**  
(documento de trabajo).
36. **Inverlat ( Boletín mensual)**
37. **Gaceta Parlamentaria (Camara de Diputados)**
38. Ramón Becerra Guzmán, **La crisis del neoliberalismo en México, balance económico y social, <http://www.geocities.com/anfictionico/confer/becerra.html>**