



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

“LA ENCRUCIJADA EN EL RESCATE CARRETERO EN  
MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1995-1997:  
¿PRIVATIZACIÓN O RESCATE?”.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

María Teresa Martínez Olguín

DIRECTOR DE TESINA:

Profesor Alfredo Córdoba Kuthy

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018





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**

Deseo agradecer a todas las personas que me animaron y apoyaron para concluir este gran pendiente personal con la UNAM. Mi cariño y eterna gratitud a cada uno de ellas, en especial a Lucía Cárdenas, Verónica A. Martínez, David Esau, Guillermo Castillo y a los profesores de la Facultad de Economía.

A todos los amigos, compañeros y jefes que atesoré en mi paso por el FONEI, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por todas sus enseñanzas y esfuerzos compartidos.

A mis adorados compañeros de la Escuela Secundaria 101 Ludwig Van Beethoven y de la Facultad de Economía, por su amistad.

A todos los Olguín con y sin H, en especial a mis querid@s prim@s y tí@s, por todas sus oraciones, y por supuesto, a Tere y a Julián, a Margarita, José Antonio, Juan Pablo y Santiago, así como a mi Tío Marco Antonio.

Finalmente, gracias a mi amada hija Valeria Gómez, porque esto y todo lo que hago desde que la conocí, va inspirado por ella.

Contenido	
RESUMEN EJECUTIVO .....	3
INTRODUCCIÓN .....	4
JUSTIFICACIÓN.....	6
1      CAPÍTULO I: “ASPECTOS TEORICOS DE LA PRIVATIZACION”.....	8
1.1    Estado, Gobierno y Economía Pública .....	8
1.1.1   Definición del Estado.....	8
1.1.2   Definición de Gobierno.....	12
1.1.3   Administración Pública .....	15
1.1.4   Economía Pública .....	17
1.1.5   Las políticas públicas .....	19
1.2    Historia de la Privatización.....	21
1.2.1   La Economía Mundial en el siglo XX.....	21
1.2.2   La Economía Estadounidense .....	24
1.2.3   La Intervención del Estado en la Economía .....	32
1.2.4   Vertientes de la privatización .....	37
1.2.5   La globalización de la economía .....	46
1.2.6   Organismos internacionales.....	47
1.3    Privatización como Política Pública.....	48
1.3.1   El enfoque del New Public Management (Nueva Administración Pública) .....	53
2      CAPITULO II: “PRIVATIZACION A LA MEXICANA” .....	55
2.1    Economía Mexicana 1982-2000.....	55
2.2    Reforma Fiscal y Presupuestal .....	64
2.3    Apertura Económica .....	71
2.4    Desregulación y Competencia Económica .....	75
2.5    Privatización de empresas estatales en México .....	77
2.5.1   El Gobierno como Empresario .....	77
2.5.2   La Privatización en México .....	78
3      CAPÍTULO III: “LA PRIVATIZACION EN EL SECTOR CARRETERO Y SU POSTERIOR RESCATE” .....	84
3.1    Reformas Constitucionales .....	84
3.2    Privatización y Rescate de Carreteras en México 1995-1997 .....	87
3.2.1   Origen del sistema carretero en México.....	87
3.2.2   Programa Nacional de Autopistas 1989-1994.....	91
3.2.3   Análisis de la primera etapa (capitalización de pasivos).....	98
3.2.4   Análisis de la segunda etapa (rescate).....	102
3.2.5   Costo Financiero del Rescate .....	107
3.3    Asociaciones Público Privadas (APPs).....	110
4      CONCLUSIONES .....	117
5      BIBLIOGRAFÍA .....	126

## RESUMEN EJECUTIVO

A finales del siglo XX, se extienden por todo el mundo políticas neoliberales que dan un nuevo giro al papel menos intervencionista del Estado en actividades productivas, que pueden ser realizadas por el sector privado. Las vertientes de la privatización son adoptadas también en México, como parte de los programas de recuperación económica durante la época de Miguel de Lamadrid así como los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional para revertir la profunda crisis económica con la que inicia su sexenio. La venta de empresas públicas o su concesión, son vistas como medidas que pueden ayudar a reducir el déficit fiscal y conseguir el saneamiento de las Finanzas Públicas.

El impacto más importante de la reducción de empresas estatales se da durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando se lleva a cabo un ambicioso programa de concesión de 52 autopistas al sector privado, en el que se construyeron más de 5 mil kilómetros de autopistas, libramientos y puentes internacionales, trazando nueve ejes estratégicos a través de todo lo largo y ancho del país.

El programa de concesión de autopistas presentó fallas de planeación financiera en todas las etapas, provocando la quiebra de los concesionarios y la necesidad del Gobierno mexicano de rescatar los proyectos mediante la emisión de deuda de largo plazo (30 años) y asumiendo el control y operación de las mismas en el Fideicomiso de Apoyo al Rescate Financiero (FARAC).

Este trabajo pretende retomar la experiencia de este esquema de privatización para aprender de los errores cometidos y sustentar que el Gobierno debe cuidar de manera pertinente, eficaz y eficiente que los proyectos de infraestructura que concesione a terceros sean viables y rentables en relación a su objetivo así como instaurar una estricta vigilancia en el desarrollo de los mismos, de lo contrario, estará obligado a emprender costosos rescates que serán pagados por generaciones futuras.

## INTRODUCCIÓN

En México se llevó a cabo un importante proceso de privatización durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León, como parte de las políticas de corte neoliberal que se popularizaron en todo el mundo y que fomentaron los organismos financieros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial junto con las ideas de libre comercio y del fenómeno de “la globalización”.

Existen diversas teorías que favorecen las bondades de las políticas de privatización, pero los principales motivos que tiene un Gobierno para privatizar es: hacer más eficiente el servicio o producto para elevar los niveles de bienestar social; generar más recursos para el Sector Público, y; reducir la participación del Estado en los procesos productivos y dotación de servicios en los que el Sector Privado puede ser más competitivo y concentrarse básicamente en las tareas de planeación, administración y conducción de un buen gobierno.

En 1989 el Estado Mexicano llevó un ambicioso programa de concesiones de infraestructura carretera, para construir y operar 52 autopistas que sumaron más de 5 mil kilómetros de la red federal de carreteras, siendo éstas las más transitadas y lucrativas en su operación, por lo que el interés de los gobiernos estatales y grandes grupos de constructores privados concursaron y decidieron realizar importantes inversiones, esperaron tener un elevado retorno financiero y permanentes beneficios económicos al poder operarlas a plazos de hasta 30 años.

Conforme se empiezan a construir u operar las autopistas, en la mayoría de los proyectos se presentaron problemas financieros, derivados de una mala proyección de aforos y un sobre apalancamiento en la estructura financiera, además de errores jurídicos en los títulos de concesión que complicaron la solución de conflictos y cumplimiento de compromisos, además de otros factores que hicieron que los ingresos de estos proyectos carreteros no fueran cercanos a lo esperado por los inversionistas privados.

Además las tasas de interés y el costo financiero de los créditos contratados por los privados para desarrollar los proyectos fueron fuertemente impactados por la recesión económica de 1994-1995 y

por la consecuente volatilidad de las principales variables como el incremento de la inflación, de las tasas de interés y la devaluación del peso, ocasionando que entre 1995 y 1997 el Gobierno Federal tomara acciones, para rescatar los proyectos, teniendo que invertir importantes recursos fiscales en ello, y volviendo a tomar su papel de dueño y operador de éstos proyectos.

Este trabajo pretende explicar las causas que originaron el fracaso de este programa de privatización y reflexionar sobre las lecciones que dejaría para la posterior aplicación en las políticas públicas, tanto cuando el Estado considera conveniente privatizar, o bien rescatar actividades que son estratégicas para la economía nacional.

El presente trabajo se dividirá de la siguiente manera:

El primer capítulo se centrará en el marco teórico. Se buscará tener las herramientas para un mejor entendimiento de la privatización como política pública, la cual se inserta dentro de la Economía Pública, que emana del Gobierno y éste a su vez del Estado.

Se hace un recuento de los antecedentes históricos de la Privatización, a través de los eventos que acontecieron tanto en la economía mundial, como en la economía norteamericana durante el siglo pasado así como el surgimiento de las ideas de libre comercio y de globalización, para finalmente abordar los principales autores y corrientes de pensamiento que promueven la privatización como una política pública reformista y eficiente.

Para aterrizar la experiencia de la aplicación de las políticas de privatización en México, en el segundo capítulo se analiza la situación de la Economía Mexicana entre 1982 y 2000, la serie de reformas estructurales propuestas tanto por las administraciones en turno, como por los organismos financieros internacionales en las cartas de intención que el país tuvo que firmar para obtener el respaldo internacional y pudiera superar la grave crisis financiera y económica que se presentó en la última parte del siglo XX y de cómo la privatización está presente en cada programa y acciones del gobierno, como medida para ayudar a obtener recursos extraordinarios diferentes a la contratación de deuda y hacer más eficiente la operación y producción de bienes y servicios en los cuales el Estado monopolizaba, mostraba clara ineficiencia y corrupción.

## JUSTIFICACIÓN

El caso de la privatización de autopistas en México y su posterior rescate, constituye un interesante caso de estudio, considerando que existe información pública y suficiente para revisar y aprender de la aplicación de diversas políticas y fórmulas en los que se asocian El Estado y el Sector Privado para realizar grandes obras de infraestructura.

Al revisar este caso, y al considerar las fallas en este Programa, se pueden identificar elementos que deben considerarse a la hora de planificar y poder elegir mecanismos óptimos de licitación y transferencia, contar con marco legal adecuado que brinde certeza jurídica a los participantes y sobre todo contar con entes gubernamentales independientes y especializados que vigilen correctamente los resultados.

### **Planteamiento del Problema**

Como parte de las corrientes ideológicas de corte neoliberal que dieron origen a profundas reformas estructurales en los gobiernos y que se globalizaron a finales del siglo pasado, la privatización formó parte de la receta económica para reducir el déficit público y hacer más eficiente la economía.

En el caso de México y de muchos países en vías de desarrollo, el precio de adoptar políticas públicas nuevas y muchas veces implementadas en países cuyas circunstancias no eran comparables, generaron experiencias fallidas cuyo costo será pagado por generaciones futuras.

Las autopistas no son lo más importante que ha privatizado el Gobierno mexicano, ni su posterior rescate ha sido la peor experiencia en la implementación primeriza de políticas públicas, no obstante son un buen ejemplo de todos los factores que se pueden reforzar para tener mejores experiencias y hacer que cuando el Gobierno se asocie con el sector privado se tenga un mejor beneficio para los participantes y principalmente para el desarrollo económico del país.

Este problema tiende a ser muy actual, ya que los próximos gobiernos en México, ante la escasez de recursos públicos para construir y operar las grandes obras de infraestructura que se requieren, se verán forzado a utilizar esquemas de concesiones para que sea el Sector Privado quién realice dichas inversiones.

De ahí la relevancia de qué privatizar, a quién invitar, cuándo privatizar y cómo privatizar para que verdaderamente tenga un impacto en el desarrollo económico y social. Los primeros esfuerzos de privatización en México como el caso de las autopistas, otorgan valiosos elementos para que sean cuidados en los futuros esquemas a fin de que evitar resultados adversos y costosos para la sociedad.

### **Objetivo General**

Analizar el impacto que tuvo el rescate de 52 autopistas que previamente había privatizado el Gobierno Mexicano para detectar las causas del fracaso de este importante programa e incorporar elementos que mejoren los esquemas futuros de privatización en todas sus etapas.

### **Idea Central**

El Gobierno debe cuidar de manera pertinente, eficaz y eficiente que los proyectos de infraestructura que concesione a terceros sean viables y rentables en relación a su objetivo, además de tener una permanente y estricta vigilancia durante la construcción y operación de los mismos, pues es la forma en que el interés público y el privado pueden alinearse hacia un mismo fin, de lo contrario, el Gobierno se verá obligado a realizar costosos rescates, por el interés nacional.

### **Metodología**

Se revisarán las premisas y circunstancias bajo las cuales se realizó el Programa Nacional de Autopistas Concesionadas, el esquema de concesiones, el actuar de los participantes y los esfuerzos y recursos invertidos para intentar compensar su mal desempeño financiero, así como el esquema de rescate y su costo fiscal.

Para poder revisar estos fenómenos se utilizaron datos medibles y observables, por lo que el enfoque de esta investigación será tanto cuantitativo, como cualitativo.

# 1 CAPÍTULO I: “ASPECTOS TEORICOS DE LA PRIVATIZACION”.

## 1.1 Estado, Gobierno y Economía Pública

### 1.1.1 Definición del Estado

El Estado es la institución suprema y rectora de sociedad, que tiene como propósito fundamental el orientar, dirigir, fomentar, coordinar las acciones y conductas de los miembros de la comunidad hacia los fines, objetivos, metas generales, que garanticen la vida y su perpetuidad como especie en el espacio que ocupan, con paz, prosperidad y bienestar. Ese marco jurídico general que rige a toda sociedad en un territorio específico, es la Constitución, las leyes, reglas, normas e instituciones que de ella emanen.

El Estado, para ser eficiente y eficaz, debe garantizar la seguridad, la certidumbre, los incentivos y la libertad que requiere toda comunidad, velar por que todas las instituciones que emanen de él, no se concentre ni perpetúen en el poder y promueva la división y relevo generacional, para responder adecuadamente a la dinámica social y mantener un equilibrio.

El Maestro Jose Luis Ayala establece que *“El Estado puede ser concebido como una macro estructura compleja que no está determinada abstractamente por alguno de sus componentes y que está influida por el contexto histórico moderno. Es decir, el Estado puede ser enfocado simultáneamente como actor y como una estructura institucional que incide en la escena política dependiendo de las condiciones históricas”* (Ayala J. L., Estado y Desarrollo, 2001, pág. 16).

De acuerdo al profesor Ayala, el Estado es una categoría abstracta, inmaterial (meta – categoría), es una macro estructura compleja que emerge de la sociedad para que contribuya a la mediación y solución de conflictos sociales, constantes y dinámicos, que surgen a partir de la interacción entre individuos; mediante normas de conducta establecidas en las leyes, reglas, usos y costumbres, que deben estar constantemente mediando en el conflicto que garantice la convivencia pacífica y la perpetuidad de la especie en el espacio que ocupen, para lograr la paz, prosperidad y el bienestar de la comunidad, de la sociedad.

El Estado no sólo garantiza la mediación de los conflictos sociales sino que también orienta, guiar a la comunidad a sus fines, a sus objetivos: a la paz, (convivencia armónica, respetuosa, tolerante, fraterna, solidaria, etc.); a la prosperidad y bienestar social, fundamentalmente estableciendo el orden jurídico e institucional, en basados en los principios de derecho y de justicia, por lo que será capaz de ofrecer certidumbre, seguridad e incentivos a la sociedad. Esto lo señalan varios autores como (Tello Macías, Estado y desarrollo económico 1920-2006, 2014), (Stiglitz J. E., 2000) y (Richard & Musgrave Peggy, 1993), entre otros.

Las instituciones que surgen a partir del Estado, van requiriendo nuevos mecanismos para la mediación del conflicto social para evitar enfrentamientos violentos entre los miembros de la sociedad ante la existencia de intereses contradictorios, a medida que la dinámica social se va volviendo más moderna y compleja. Las instituciones están encargadas de regular el conflicto social mediante la concertación, disuasión o coacción, acordando normas y leyes.

Las Instituciones que emanan del Estado, pueden ser: Instituciones sociales. Están conformadas principalmente por la Familia, así como instituciones religiosas, ideológicas, asociaciones civiles, de asistencia social, entre otras.

Las instituciones del Estado deberán fortalecerse para procurar el desarrollo social, político y económico, a través de las instituciones, lo que dará como consecuencia sociedades y mercados más fuertes que a su vez demanden gobiernos precisos en las acciones de política que velen siempre por la satisfacción del beneficio social en justicia.

El Estado debe observar que la integración política social de la comunidad garantice la igualdad las oportunidades entre todos los grupos sociales, entre zonas geográficas, aboliendo barreras en el interior del país, por un proceso de organización social, mientras que, la integración internacional, debe implicar un derrumbé de las barreras nacionales, para lograr una reunificación y armonización de las políticas nacionales de los estados que cooperen entre sí. Reconociendo la dignidad de la persona humana, asegurando los derechos inherentes e inalienables de todos. Un elemento esencial fue la integración de las fuerzas ideológicas y culturales en la idea de la igualdad ante la ley. Para el caso mexicano, a este respecto, la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), establece

una clara División de poderes, plasmada en el Artículo 49, introducido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (Córdova Kuthy, 2018)

En términos generales el papel del Estado en la economía se puede vislumbrar desde dos ópticas, primero participando activamente en todos los ámbitos de la sociedad, es decir sin restricción en el aspecto económico y social y otra en la no participación, o con delimitaciones y acotamientos acordados, con una función más bien de solo garantizar la paz y estabilidad social normando las relaciones de los individuos.

Una nueva razón para la existencia del Estado, es la imperfección del mercado. De acuerdo a Keynes (Keynes, 1987), Stiglitz (Stiglitz/Sappington, 1987) y otros autores, un incentivo para la intervención del Estado son las fallas de mercado, una de las razones para la intervención del Estado en la economía fue a partir de la crisis de 1929, en donde se produjo la quiebra del mercado de valores de Nueva York, que dio lugar a que los Gobiernos asumieran un papel más activo en la economía, y que aunado a que años después a la Segunda Guerra Mundial, muchas personas especialmente el proletariado se encontraron en situaciones de miseria y pobreza, lo que estimuló al Estado a impulsar programas de lucha contra la pobreza, sin embargo la intervención del Gobierno en la economía también tiene fallas.

Primeramente para que los mercados funcionen debe haber un Estado que defina los *derechos de propiedad y de la libertad*, que conduzca en el cumplimiento de esos fines reflejados en los contratos. Es importante iniciar con el derecho de propiedad ya que es lo que motiva a los individuos para conservar y mejorar lo propio.

También el Estado, participa en la *asignación y distribución de los recursos*, desde los que son propiedad pública hasta los de propiedad privada. El Estado tiene la obligación de aportar los recursos necesarios a sus gobiernos para su correcto funcionamiento, de ahí la necesidad de la *economía pública* y de las *finanzas públicas*.

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

clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. *La competitividad* se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Las instituciones del Estado deberán fortalecerse para procurar el desarrollo económico, a través de las acciones de las instituciones, lo que dará como consecuencia mercados más fuertes que a su vez demanden gobiernos precisos en las acciones de política que velen siempre por la satisfacción del beneficio social en justicia.

El Estado sustenta su participación en el escenario económico a través de un arreglo institucional que rige la toma de decisiones. De esta forma existe una amplia compilación de leyes que regulan la actividad de toda *la Administración Pública*.

La participación del Estado mexicano en la economía está regulada por múltiples de leyes del orden Federal, como son: (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), (Ley de Ingresos de la Federación), (Presupuesto de Egresos de la Federación), (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ), entre muchas otras, y que para el enfoque del presente trabajo son las principales que serán mencionadas.

En el caso mexicano esto ha quedado establecido en su (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) en los Artículos 25 y 26, los que tratan de, la rectoría del desarrollo social, la planeación, el desarrollo económico, la distribución de la riqueza, la actividad de la economía nacional y la justicia social.

Asimismo, debe garantizar la seguridad nacional, que se entiende por las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado.

El Estado ejerce sus acciones a través del *Gobierno* y da lugar a un conjunto de *instituciones*, que inciden diferencialmente en el funcionamiento y operación de los sistemas económico, político y social que confluyen en el Estado, estas instituciones dirigen al país y expresan los intereses y demandas de los diferentes grupos sociales. Dichos grupos sociales están conformados por ciudadanos que convivimos en sociedad, los cuales tenemos derechos y obligaciones y votamos por nuestros representantes.

Además los ciudadanos tenemos un sentido de identidad “amor a la Patria”, el respeto a los derechos humanos, solidaridad, en la independencia y en la mediación de conflictos en justicia.

Para que el Gobierno pueda existir y funcionar, el Estado debe de dotarlo de ingresos públicos para poder realizar sus funciones, es decir, mediante su gasto, surgiendo así la *Economía Pública*.

### 1.1.2 *Definición de Gobierno*

La primera Institución que emana del Estado es el Gobierno. El Gobierno no es lo mismo que el Estado, está sujeto a él por el mecanismo del poder, es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. La principal diferencia es que el Gobierno se establece, cambia y se transforma durante un período relativamente de corto plazo, en tanto que el Estado con sus componentes antes señalados de población, territorio y poder tiende a permanecer por más tiempo, a pesar de que históricamente puede experimentar algunas transformaciones.

El gobierno es la representación del poder público materializado. El gobierno es el representante del Estado ante la sociedad, a su vez es el representante de la sociedad ante el Estado.

Pero para legitimarse, el Estado debe ejercer la autoridad y el poder sobre los ciudadanos, y en ese momento surge el Gobierno el cual, por cierto, no abarca las tres funciones del poder, debido a que mientras las funciones legislativa y jurisdiccional pueden tener alguna relación indirecta con la gobernabilidad, en la práctica, *sólo el Poder Ejecutivo es el que realmente gobierna*.

En ese sentido, el Gobierno es el conjunto de los órganos rectores del Estado a través de los cuales se expresa el poder estatal, por medio de las leyes u ordenamientos jurídicos, y puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones.

El Gobierno está obligado a crear un sistema de protección social para todas las personas que viven en el Estado, que sea de largo plazo, autofinanciable, de buena calidad y sin corrupción, principalmente para garantizar a los ciudadanos el futuro de la salud, trabajo, educación, sustento y

vivienda, entre otros aspectos, por lo que una característica primordial del Gobierno es que recauda impuestos a los ciudadanos, para construir infraestructura y servicios públicos elementales.

Es así que, para poder funcionar, el Gobierno crea las instituciones públicas necesarias que se encargan de administrar los recursos públicos provenientes de los impuestos o recaudaciones, productos, aprovechamientos y transferencias, para el beneficio de la sociedad.

Finalmente, como lo señala José Ayala (Ayala J. J., 1999), para cumplir con sus funciones, el gobierno requiere de instituciones en el sector público bien desarrolladas, modernas e influyentes, y un grupo dirigente con capacidades de liderazgo, gestión y poder político.

Por lo tanto el gobierno está conformado por el conjunto de poderes ejecutivo, legislativo, judicial, así como de las instituciones emanadas de la administración públicas que tienen fines específicos de interés público.

Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.

Una de las funciones sustantivas de gobierno, es la elaboración de planes y programas de acción para alcanzar los fines comunes y para mediar conflictos sociales.

El Gobierno consigue llegar al poder por elección democrática, ejerce su tarea y se retira, el Estado perdura siempre de la misma manera y es inalterable frente a los sucesivos gobiernos.

Éste se divide y debe renovarse periódicamente para responder al Estado y a la dinámica social que se transforma permanentemente, los pronunciar la voluntad del Estado.

Corresponde al Gobierno Mexicano de acuerdo a la Constitución Mexicana vigente el siguiente: *“Ejercer la rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, garantizarán los derechos humanos por medio de las diferentes instancias y niveles de gobierno, así como de las empresas, organismos, comisiones e institutos correspondientes. También le corresponde formular las políticas públicas por áreas de competencia, coordinarlas, planearlas para su conducción, orientación, regulación – legislación y fomento. Imponer, alentar, promover, respetar, proteger y garantizar la paz, la prosperidad y el bienestar de la sociedad.”*

También le corresponde al gobierno imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, que deberán incluirse en la ley de ingresos. Conceder, otorgar permisos y o subsidios, y el de revocarlos. Vigilará la aplicación de recursos públicos y evaluará sus resultados.

Dictará, expedirá y vigilará las leyes generales y necesarias en las modalidades que correspondan al interés general y/o público.

El Estado para delimitar, orientar y definir las acciones del gobierno y de las instituciones públicas que de éste emanan, da origen a la Administración Pública, como lo indica el artículo 90 de nuestra Constitución.

**Artículo 90.-** *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

**En su artículo 25** la Constitución establece: *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.*

Y en su **artículo 26** dice: “*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación*”. (Córdova Kuthy, 2018)

### 1.1.3 *Administración Pública*

La Administración Pública tiene un mismo significado administrativo en todas las culturas y países, voz compuesta de ad (a, hacia) y ministrare (servir, cuidar) es una expresión moderna del antiguo comportamiento político que existió entre los romanos era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz ministrare, derivada del sustantivo Minister y que se refiere a la persona que presta sus servicios.

*La Administración Pública* y sus distintas ramas es resultado de la organización del *Sector Público* con base en el marco legal existente. Esta tiene una estructura definida, está compuesta por un conjunto de normas y procedimientos a través de los cuales ejecuta sus programas y proyectos como respuesta a las necesidades que la sociedad demanda de ella, le corresponde administrar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno.

En términos de la Constitución, se tendrán que utilizar y se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Teniendo en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que señale la ley de la *Administración Pública* correspondiente. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la Constitución Mexicana, y en el artículo 134.

Los organismos, empresas públicas, así como los institutos y comisiones, contarán con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrán como objeto garantiza el destino público o general para el que fueron creados o establecidos, garantizando los dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución y en los términos que fijen las leyes que el Congreso de la Unión dicte.

El fin de *las empresas públicas* es el producir bienes públicos, establecidos en el artículo 28 de la Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, fundamentalmente a propósitos estratégicos.

El propósito *de los organismos*, es el de prestación de servicios y la utilización de bienes públicos, que aseguren su eficacia, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

*Las comisiones* son órganos que tendrán por objeto garantizar prevenir, investigar, combatir, prácticas no aceptadas o por estar restringidas o expresamente prohibidas por la Constitución, y en las leyes que dicte el Congreso de la Unión. Las comisiones contarán con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para regular las diversas acciones de la sociedad, y satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

*Los Institutos* son órganos autónomos, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de alguna función específica conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que fijen las leyes que dicta el Congreso de la Unión. Para tal efecto, tendrán a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del fin específico, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Corresponde a *los Institutos*, el otorgamiento, la concesión y revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia establecidas en la Constitución y en los términos que fijen las leyes correspondientes. Los Institutos fijarán el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de concesiones o aprovechamientos.

*Las concesiones* podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los Institutos cuya cabeza de sector sea el gobierno, notificarán al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica.

El gobierno está compuesto por instancias independientes pero vinculadas entre sí, conocidos como poderes y niveles (con fines muy específicos como el de rendición de cuentas y evaluación) uno de éstos corresponde al Poder Ejecutivo Federal encabezado por su titular el Presidente de la República quien a la vez es el jefe del Estado Mexicano y jefe de este ámbito de gobierno.

El gobierno para cumplir con su misión institucional deberá ser transparente, accesible y cercano a la población y en estas características se refleja la relación entre gobierno y sociedad.

*El Sector Público* comprende todos los departamentos, agencias del gobierno, corporaciones y empresas públicas, son las instituciones públicas que representan los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y el banco central, los cuales ejercen las acciones del Estado, de acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF) el sector público está compuesto por la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, presupuestalmente está integrado por el gobierno federal, organismos y empresas bajo control presupuestario directo y organismos bajo control presupuestario indirecto.

Corresponde al *Sector Público*, las tareas de organización gubernamental, impulsar la unidad nacional, el desarrollo económico, el desarrollo humano, la estabilidad económica, el bienestar social, fomentar la participación ciudadana, preservar la calidad de vida, defender la soberanía nacional, resolver de manera pacífica los problemas de política exterior que pudieran influir en la nación y proporcionar seguridad pública y nacional.

#### *1.1.4 Economía Pública*

La Economía Pública puede definirse “*como el conjunto de decisiones económicas que tienen su origen en las elecciones realizadas por la autoridad e impuestas a la sociedad de forma coactiva, operando en un determinado contexto de propiedad de los factores productivos*”. (Córdova Kuthy, 2018)

Para que el aprovechamiento de los recursos disponibles por el gobierno sea el adecuado, eficiente y eficaz, habrá que desarrollar e impulsar la Administración Pública.

Los gobiernos requieren contar con ingresos públicos para garantizar a la propia institución y las que emanen del Estado y de la Administración Pública, así mismo contar con los recursos monetarios para ejecutar las políticas públicas que sean requeridas, para los propósitos del Estado.

Esta situación dará origen a las Finanzas Públicas, a los presupuestos y a la rendición de cuentas correspondientes a la sociedad a través de su distinto órgano de representación.

De acuerdo al Dr. Carlos Tello *“las finanzas públicas y las personas que las conducen desempeñan un muy importante papel. Las finanzas públicas son la arena central y natural donde una sociedad determinada —sobre todo sus clases y grupos mejor organizados— define sus objetivos y establece sus prioridades”*. (Tello Macías, 2015, pág. 7)

En el caso mexicano, el proceso de concreción del Estado en Gobierno que da lugar a la Economía Pública, la institución de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad .

Asimismo, la coexistencia del sector público y el sector privado en la economía de los países, propició la aparición del concepto de *“economías mixtas”*, principalmente desde mediados del siglo XX, en donde este fenómeno se hizo cada vez más evidente, particularmente por la implementación por parte del Estado, a través del gobierno, de programas de combate a la pobreza y de asistencia social los cuales, a pesar de haber funcionado razonablemente bien en un principio, no lograron disminuir del todo la enorme brecha de desigualdad en entre los individuos.

La Economía Pública es la parte de la Ciencia Económica que se ocupa de la actividad económica (obtención de productos, bienes y servicios que satisfacen una necesidad dentro de la sociedad) y el financiamiento que corresponde a una administración pública.

La Economía Pública, engloba todas las acciones de la Administración Pública relacionadas a ingreso y gasto público. Las fuentes de ingresos gubernamentales se clasifican en ordinarios y extraordinarios,

donde los ordinarios se clasifican en tributarios y no tributarios; tributarios (impuestos directos e indirectos); y los no tributarios (productos, derechos y aprovechamientos) los ingresos ordinarios no tributarios son aquellos que capta el Gobierno por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejora tienen como fuente capital, bienes y servicios que ofrece el gobierno y, los ingresos extraordinarios, entre los cuales se encuentra la deuda pública.

### 1.1.5 Las políticas públicas

El objetivo más importante a las políticas de las finanzas públicas es la satisfacción de los servicios públicos. Por lo tanto no se deben enfocar a satisfacer necesidades individuales, sino colectivas las cuales son la suma de todas las necesidades individuales de una población en un tiempo determinado y en un espacio geográfico dado bajo una forma de gobierno.

La bibliografía sobre definiciones de lo que son las políticas públicas es muy abundante pero la mayoría de alguna manera coinciden en la definición, se presentan las definiciones que se citan con más frecuencia en ensayos y artículos:

**Thomas Dye** en (Dye, 2008, pág. 1), señala que una política pública *“es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”*.

**Luis Aguilar Villanueva**, (Aguilar Villanueva, 1996, pág. 26) indica que una política pública es en suma: *“a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.”*

**Mireia Grau** en (Grau, 2002, pág. 34), plantea que las políticas públicas *“son el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político”*.

**Howlett y Ramesh** en (Howlett & Ramesh, 1995, pág. 5) citan a William Jenkins en (Jenkins, 1978) quien define una política pública como *“un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores”*.

**Michael Kraft y Scott Furlong** en (Kraft & Furlong, 2006, pág. 5), señalan que *“una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. [Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”*.

Para **Eugenio Lahera**, en (Lahera, 2002, pág. 16), una política pública *“corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”*.

Para **Meny y Thoenig** en (Meny & Thoenig, 1992, pág. 89) una política pública *“es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. [Corresponde por lo tanto], a los actos y a los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”*.

**Manuel Tamayo** en (Tamayo, 1997, pág. 281) define que *“las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*.

Existe un trabajo conjunto para el BID cuyos autores son Ernesto Stein; Mariano Tommasi; Koldo Echebarría; Eduardo Loray Mark Payne, en donde analizan las políticas públicas, llamado “La Política de las Políticas” en el que definen cuales deben ser las condiciones que debe tener las buenas políticas públicas y que incluyen en el informe “Progreso económico y social en América Latina” y que cito como (Stein, Tommasi, Echebarria, Lora, & Payne, 2006).

De acuerdo a esos autores, las buenas políticas son aquellas que cumplen lo siguiente:

- 1) *Son consensuadas* entre las partes interesadas clave;
- 2) *Son sólidas* desde el punto de vista económico, es decir, que responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación a los costos;
- 3) *Son políticamente implementables*, es decir, que pueden manejar los posibles puntos de veto en el congreso o parlamento;

- 4) *Son técnicamente implementables*, es decir, sin capacidad demasiado ambiciosa en departamentos sectoriales, etc. El diseño de políticas debe consultarse con las agencias ejecutoras e incluir pautas amplias sobre cómo estas agencias deberían contribuir con los indicadores de desempeño de nivel superior o de otro modo alinear sus propias acciones con las prioridades del gobierno;
- 5) *Tienen capacidad de respuesta técnica*, es decir, cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación;
- 6) *Son sustentables*, es decir, que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia; y
- 7) *Son estables*, para que no puedan ser abandonadas fácilmente.

Finalmente, se menciona el factor del *desarrollo humano*, el cual solo puede obtenerse mediante la adopción de *políticas públicas* que tomen en cuenta el proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaran los individuos. Para ello menciono al autor Amartya Sen<sup>1</sup> a quien se considera precursor del desarrollo humano. De acuerdo a Sen, en su libro *Desarrollo y libertad* (Amartya, 2000), el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. El autor afirma que el aumento de la libertad mejora las capacidades del individuo para apoyarse en el desarrollo de su propio plan de vida y para influir en el mundo.

Este enfoque del desarrollo humano considera que las políticas públicas consideren factores sociales, familiares, laborales y culturales que inciden directamente en el individuo y que consideren lo que puede o es capaz de hacer una persona.

## **1.2 Historia de la Privatización**

### *1.2.1 La Economía Mundial en el siglo XX*

Para abordar el tema de la privatización, me referiré a la crisis de la economía mundial en 1929 (la crisis de la bolsa de valores en Nueva York), como el inicio de la reconfiguración de la economía mundial y de la importancia de la intervención del Estado para salir de esta recesión.

---

<sup>1</sup> Economista y filósofo Hindú. Profesor de las Universidades de: Calcuta, Trinity College, Cambridge, Delhi, de la London School of Economics, de Oxford, y de Harvard. Autor de *Sobre la desigualdad económica, Pobreza y hambrunas, Sobre ética y economía, La calidad de vida y La mujer inexistente*, entre otros libros. Premio Nobel de Economía en 1998.

Uno de los economistas más destacados de este siglo: John Maynard Keynes (1883-1946), es quien plantea una alternativa y solución a esta crisis. En su libro la "Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero" (1936), esboza los primeros mecanismo para sacar a la economía de la depresión en la cual se encontraba. El estado tiene un papel importante en la promoción y creación de nuevas orientaciones económicas: nuevas inversiones, nuevos mercados y otras influencias; como la tasa de interés en relación al ahorro.

Él plantea que la inversión en las actividades económicas es necesariamente fluctuante, dependiendo del alto nivel de empleo y el permanente flujo de ingreso en la actividad económica. Keynes propone que el gobierno debe expandirse para compensar la ineficiencia en la inversión de negocios en los tiempos de recesión. Promueve la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el desarrollo (BIRD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), dos importantes organismos internacionales, de ayuda y cooperación.

A finales de los 30's, se observa como algunos países consiguen activar sus economías, logrando importantes tasas de crecimiento. Con esas condiciones, las naciones comienzan a competir por la búsqueda y conquista de nuevos mercados. Uno de los conflictos más graves de este siglo, se gesta a finales de los 30's. Alemania<sup>2</sup> inicia una guerra que le permita dar salida a su producción nacional, busca nuevos mercados y nuevos recursos. En 1938, Hitler se anexa Austria, iniciando una escala militar, la cual se extiende por toda Europa y hasta terminar en abril de 1945.

La Segunda Guerra Mundial, es un conflicto militar global, ha sido la guerra más devastadora en la historia de la humanidad: por las pérdidas de vidas humanas y destrucción de recursos materiales (casas, edificios, carreteras, industrias, entre otros). En 1939, se inicia el conflicto en Europa entre Alemania y la Coalición Anglo-Francesa, que posteriormente incluye a más naciones. Durante la guerra se envuelven recursos humanos y económicos. Las economías nacionales tiene una prioridad, producir armamento para la guerra. Las economías son economías de guerra. La ciencia y su aplicación en la técnica, tiene como resultado una mayor destrucción. Al finalizar este conflicto en 1945, se vive un nuevo orden mundial, existe un dominado bipolar: por los Estados Unidos de América (EUA) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

---

<sup>2</sup> Es una situación peculiar ya que por un lado, existe una Alemania en pleno crecimiento y desarrollo, en busca de nuevos mercados y fuentes de recursos; y por otro lado, una Inglaterra, conservadora, tradicional y con un modesto crecimiento económico.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se tiene importantes iniciativas para la reconstrucción, generando nuevas oportunidades de desarrollo para la mayoría de los países. En Europa se implementa el "Plan Marshall", que tiene como principal objetivo la reconstrucción de Europa Occidental.

En 1946, se establece en Europa el sistema de seguridad social que asegura la asistencia médica en caso necesario e inhabilita los viejos sistemas de pensiones y seguridad de empleo para todos los ciudadanos. La agricultura es revolucionada con la consolidación de *Holdings* y con la adopción de maquinaria moderna y métodos nuevos. A este plan también se le conoce como "Programa de Reconstrucción Europeo", ayudaba a los gobiernos a desarrollar planes de modernización industrial, produciendo una segunda revolución industrial. El índice de producción industrial se duplica en la década de 1948 a 1958.

En Europa Oriental, bajo la dirección de la URSS, se tiene como principal característica un estado fuerte y centralizado. La planificación central es una de las características de estos países. El Estado tiene el control de todas las actividades: económicas, política y sociales. El avance y desarrollo económico, se utiliza con fines propagandísticos.

El mundo se divide en dos tipos de estado intervencionista: el capitalista y el socialista<sup>3</sup>. El primero, tiene como principal característica, garantizar las libertades básicas del ser humano<sup>4</sup>. El segundo, tiene como principal característica, el garantizar la justa distribución de la riqueza<sup>5</sup>. Las dos visiones permiten complementar la visión futura del Estado, integrando planteamientos como: democracia, justicia, equidad, libertad a la propiedad individual, entre otras.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo vive el enfrentamiento de dos bloques ideológicos<sup>6</sup>. El gasto público en armamento es estratégico, ya que puede permitir una superioridad militar. En los

---

<sup>3</sup> Se utiliza el término socialista, ya que según la teoría marxista solo se puede hablar de comunismo, cuando se da una abolición total del estado, cuando se han creado las condiciones sociales necesarias para la supresión de la propiedad privada.

<sup>4</sup> Está influido fuertemente por los planteamientos del liberalismo (ilustración), sus principales precursores son: Hobbes, Thomas (1588-1679); Locke, John (1632-1704); Rousseau, Jean Jacques (1712-78); Montesquieu, Charles Louis de Secondat, (1689-1755); Kant, Immanuel (1724-1804). En ellos, encontramos los preceptos del "buen gobierno", siendo aquel estado y/o gobierno que garantiza el "bienestar común".

<sup>5</sup> Los aspectos teóricos que dan sustento a esta visión, se encuentran en los planteamientos de Marx, Karl (1818-1883); Engels, Friedrich (1820-1895); Lenin, Vladimir Ilich (1870-1924). Los fundamentos teóricos planteados por ellos, dicen que el estado debe garantizar una justa distribución de la riqueza: "cada uno según su necesidad, cada uno según su capacidad".

<sup>6</sup> Ideológicos, porque cada uno de ellos busca imponer su sistema económico al otro. Los argumentos son las posibilidades que cada uno brinda: crecimiento económico, actualidad política (democracia social) y de desarrollo social.

Estados Unidos y en la Unión Soviética, se crean economías de escala alrededor de la industria de la guerra.

Al dividirse el mundo en dos bandos influencia, los países se comportan como países satélites, viéndose obligados a continuar los lineamientos económicos y políticos de algunos de estos bloques.

A la caída del Muro de Berlín<sup>7</sup> en el verano de 1989, al integrarse las dos Alemanias en una sola, comienza a configurarse un nuevo orden mundial. Es desde este momento en que el mundo comienza vivir una nueva confrontación, entre variantes en un mismo sistema<sup>8</sup>. Para muchos es el "fin de la historia" o la entrada a una nueva época de libertad absoluta, con los que se intenta explicar la situación actual de la sociedad, son solamente la expresión de una específica condición social: son los síntomas de la crisis general en que se halla tanto la economía como la sociedad; es el dominio de la ideología capitalista en todo el mundo, con ello, se comienza a pregonar la importancia que tiene los postulados de Adam Smith: *laissez-faire laissez-pass*, cuya traducción sería: "dejar hacer, dejar pasar", y lo encontramos en su libro sobre: "El origen y causa de la riqueza de las naciones" (1779), Adam Smith, plantea las ventajas que tiene para un país, el dejar a los mecanismos de mercado actuar libremente ("mano invisible"), es como la ley de Say: "toda oferta crea su propia demanda". En la actualidad existen críticas serias a los mecanismos de mercado, por su ineficiencia, injusticia en la distribución y por la limitante al bienestar común.

### 1.2.2 La Economía Estadounidense

Para ilustrar el auge de la privatización, se parte de una retrospectiva de la economía estadounidense, su influencia en la economía mundial y el funcionamiento de los acuerdos internacionales (Acuerdo de Bretton Woods y los organismos internacionales).

---

<sup>7</sup> Entre 1985 a 1990, Mijaíl Gorbachev introduce reformas sociales, mediante la introducción de la "*perestroika*" ("reestructuración de Rusia) en la economía y "*glasnost*" (libertades) en la política y con una elección cultural. Él argumenta en la autoridad de la presidencia de los *Soviets* el centralismo y transfiere el poder al Partido Comunista en una legislatura electa popularmente en la Unión de Repúblicas. En sus decisiones internacionales, retira las tropas Soviéticas de Afganistán, normaliza sus relaciones con China, firma una serie de acuerdos para el control de armas con los Estados Unidos de América, con el presidente Ronald Reagan y Georges Bush, y coopera con E.U.A. en las fuerzas contra Iraq, en la Guerra del Golfo Pérsico. Ayuda a terminar con la "Guerra Fría", además de terminar con la influencia Soviética en el bloque de países de Europa Oriental.

<sup>8</sup> Michel Albert en (Albert, 1992) menciona la pugna entre dos vertientes de un mismo sistema (Capitalismo). *Capitalismo Sajón*: teniendo como características el utilitarismo, el individualismo y las libertades individuales, está influido por la ilustración individualista; Hobbes, Locke, Hume y Montesquieu. Y el *Capitalismo Renano*: en el que el bienestar colectivo, el contrato social (acuerdo común) y la mutualidad son lo más importante, es la ilustración mutualista; con Kant y Rousseau, como sus representantes.

El Sistema Monetario Internacional (SMI), se caracteriza por largas fluctuaciones en los cambios de corto y largo plazo. Los países miembros buscan mantener la estabilidad en las paridades entre las monedas. La aceleración de la inflación estadounidense a finales de los años sesenta fue un fenómeno mundial, (Krugman, 1999).

Tasas de inflación en Países Industrializados  
1973-1980  
(Porcentajes anuales\*)

País	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Estados Unidos	6.2	11.1	9.1	5.7	6.5	7.6	11.3
Gran Bretaña	9.2	16.0	24.2	16.5	15.8	8.3	13.4
Canadá	7.6	10.9	10.9	7.5	8.0	8.9	9.2
Francia	7.3	13.7	11.8	9.6	9.4	9.1	10.8
Alemania	6.9	7.0	6.0	4.5	3.7	2.7	4.1
Italia	10.8	19.1	17.0	16.8	17.0	12.1	14.8
Japón	11.7	24.5	11.8	9.3	8.1	3.8	3.6

Fuente: (OECD, 1987). Aumentos de la media del índice medio de precios al consumo en cada año, respecto al año anterior.

La explicación del fracaso del Sistema de Bretton Woods, es por la medida adoptada por los países extranjeros, viéndose obligados a abandonar los tipos de cambio fijos y permitir flotación de sus monedas, para contener la importación de inflación de los Estados Unidos.

Con ello, algunos países pudieron alcanzar simultáneamente el equilibrio interno y externo, aunque existían algunos problemas más, ya que al transferir fondos al exterior, la posibilidad de los tipos de cambio variaba de acuerdo a los movimientos especulativos de capital, complicando el trabajo de las autoridades monetarias.

En el mismo año en que se restaura la convertibilidad de las monedas europeas, el superávit en cuenta corriente de los Estados Unidos disminuye y en 1959 se convirtió en déficit. Muchos bancos centrales extranjeros convirtieron dos mil millones de sus tenencias en dólares a oro.

En el periodo de 1961 a 1965, se da una cierta tranquilidad en lo que respecta a Estados Unidos. Su superávit de cuenta corriente se amplió y la convertibilidad de dólares por oro, fue menor. Continúa la salida de capitales privados de los Estados Unidos, aumentando las reservas oficiales extranjeras en dólares. En 1963, los Estados Unidos empezaron a desalentar las salidas de capital, imponiendo un impuesto sobre las compras de activos extranjeros a los ciudadanos estadounidenses y otras medidas adicionales.

Se dieron casos *sui generis*, un buen ejemplo es Alemania en 1960, experimentando un auge en el empleo, junto a la entrada de reservas internacionales. Los intentos por contener este auge con una política monetaria contractiva, tuvieron un efecto sobre las reservas internacionales (aumento), teniendo como consecuencia la obligación de vender marcos a cambio de dólares para evitar la apreciación del marco. Se dio una pequeña reevaluación del marco del 5% en marzo de 1961, transformándose en un equilibrio interno y externo, por la reducción en la producción y una disminución en el superávit de la cuenta corriente.

Para muchos economistas el paquete de medidas macroeconómicas de 1965-1968, fue un gran error, ya que condujo a la caída del sistema de tipos de cambio fijo. Con el programa presidencial de Lyndon B. Johnson, llamado de la "Gran Sociedad" (fondos para educación pública y desarrollo urbano), la tasa de crecimiento de las compras del Sector Público empiezan a crecer (por su mayor intervención en Vietnam, las compras de materiales militares por parte del gobierno son mayores). En 1965, es mayor con respecto al año anterior (el aumento del gasto público, no se acompañó de su correspondiente aumento de impuestos), para 1966, por la campaña electoral el presidente Johnson, pide al Congreso un aumento de impuestos (expansión fiscal: provocando un aumento de precios y un deterioro del superávit de la cuenta corriente).

A pesar de que la política monetaria inicialmente era contractiva, a medida que la producción se expandía, tuvo un efecto negativo en las altas tasas de interés resultantes sobre la industria, llevando a la Reserva Federal a tener que aplicar una política monetaria menos expansiva en 1967 y 1968, este nuevo empuje a los precios internos, condujo a una tasa de inflación del 6% anual al final de la década.

Entre 1968 y 1973, se pasa de la crisis del oro al colapso. Los primeros problemas sucedieron en Londres, los especuladores comenzaron a comprar oro, anticipándose a los aumentos de su precio en dólares, la misma especulación era propiciada por dos factores: 1) la devaluación de la libra esterlina en noviembre de 1967; y 2) la brusca expansión monetaria. El 17 de marzo de 1968, los bancos centrales anunciaban la creación de un mercado de oro a dos niveles, uno privado y otro oficial (fue un punto de inflexión en el sistema de Bretton Woods, ya que el objetivo básico era el patrón cambio-oro, previniendo la inflación por medio de la sujeción del precio del dólar al oro).

El Problema de la Productividad  
(porcentaje anual de productividad)

País	Relativa*	1950-67	1967-72	1972-1977	1950-1977
Japón	62.2	7.4	9.2	3.5	7.0
Alemania Occidental	79.0	5.0	4.8	3.5	4.7
Italia	54.3	5.3	5.0	1.0	4.4
Francia	84.7	4.7	4.5	3.1	4.3
Canadá	91.6	2.5	2.8	0.8	2.3
Reino Unido	55.1	2.2	3.0	1.2	2.2
Estados Unidos	100.0	2.4	1.1	0.6	1.8

\*Medido por el crecimiento real del PIB por civil empleado, usando los precios en monedas internacionales, relativa a los EU.

\*\* Medido por el crecimiento real en el PIB por civil empleado, usando sus precios en monedas de su país.

Fuente: (USA Congress, 1979)

En junio de 1968, al aumentar los impuestos se empujó a la economía de Estados Unidos a una recesión en 1970, consolidándose las expectativas inflacionarias y afectando a los salarios pactados. La caída de la demanda efectiva contribuyó, a mejora la cuenta corriente de los Estados Unidos. Como se observa en este cuadro sobre el problema de la productividad, las malas elecciones en política económica afectaron directamente la productividad nacional, Estados Unidos es el país con la menor productividad anual, entre 1950-1977, con el 1.8% en promedio anual.

En 1971, trata de restaurar el pleno empleo y el equilibrio en cuenta corriente, provocando de alguna manera la depreciación real del dólar, para ello, se tenían dos alternativas:

1. Mediante una *caída en el nivel de precios*, con respecto a su desempleo interno, junto con un aumento del nivel de precios en el extranjero, en respuesta a las continuas compras de dólares por parte de los bancos centrales europeos.
2. Mediante una *disminución del valor nominal del dólar en función de las monedas extranjeras*<sup>9</sup>.

La alternativa que tuvieron, fue la devaluación del dólar, solo se podía conseguir mediante intensas negociaciones multilaterales, algunos países no tenían interés en revaluar al dólar, porque ello, provocaría que sus productos fueran más caros con respecto a los de Estados Unidos, perjudicando a sus industrias de exportación e importación.

<sup>9</sup> Este es uno de los mecanismos de la política comercial, el devaluar la moneda nacional buscando:

- Reducir el desempleo, al disminuir los precios relativos de los productos nacionales; y,
- Aumentar su demanda mundial.

Las medidas tomadas por Richard M. Nixon, el 15 de agosto de 1971, fueron acabar con las pérdidas de oro de los Estados Unidos, anunciando que su país seguiría vendiendo oro a los bancos centrales extranjeros por más tiempo, e impone un impuesto de 10% sobre todas las importaciones.

En uno de los momentos críticos de la economía norteamericana, se da el *Acuerdo Smithsonian*, considerado por el presidente Nixon, como "el acuerdo monetario más importante en la historia del mundo", lamentablemente, 15 meses después es inoperante por el repentino deterioro de la balanza en cuenta corriente y el brusco aumento del crecimiento monetario ante la elección presidencial de ese año.

En 1972, se producen importantes flujos de capital especulativo, de dólares a monedas extranjeras (marcos y yenes). Al siguiente año, la tendencia aumenta, cerrando el mercado de divisas, los Estados Unidos y sus socios comerciales, negocian las medidas de apoyo al dólar. Para marzo de 1973, se llegan a acuerdos provisionales (que posteriormente son permanentes), decretando el final de los tipos de cambio fijos y dando inicio a un turbulento periodo en la relaciones monetarias internacionales.

Para los defensores del tipo de cambio flotante, la supresión de la obligación de fijar el valor de la moneda reinstauraría el control monetario de los bancos centrales. En cambio, había quienes expresaban temores tales como que se propiciaba la especulación y las perturbaciones en el mercado monetario. Adicionalmente se temía que si las reglas establecidas en el acuerdo de Bretton Woods, no operaran en el mercado de divisas, ellas tendrían prácticas competitivas, afectando a la economía mundial ("empobrecimiento del vecino").

La primera crisis del petróleo (1973-1975), resquebraja el esquema de un nuevo acuerdo para el sistema monetario internacional. En octubre de 1973, estalla la guerra entre Israel y los países Árabes. Los países Árabes pertenecientes a la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), decretan un embargo en contra de Estados Unidos y Holanda, por el apoyo brindado a Israel. El precio del petróleo pasa de 3 a 12 dólares por barril.

Este incremento influye en los precios de la energía que pagaban los consumidores y los costos de las empresas que utilizaban el petróleo (y sus derivados), trasladando el costo a los consumidores finales.

Esta crisis ha tenido el mismo efecto macroeconómico que un aumento simultáneo en los impuestos sobre el consumo y sobre las empresas. El consumo y la inversión, se redujeron en toda la economía mundial (recesión). Aumentando el gravamen a las importaciones, elevando el déficit de cuenta corriente de muchos países (en los países industrializados, paso de 14,100 millones de dólares en 1973 a -21,400 millones de dólares en 1974). Para los países en vías de desarrollo, que no eran exportadores de petróleo, pasó de -3,500 millones a -21,800 millones de dólares. Correspondiendo un gran superávit a los países exportadores de petróleo de 6,800 a 65,200 millones de dólares, para el mismo periodo.

La aceleración de la inflación, tiene tendencias a crecer en los periodos de auge y a disminuir en las recesiones. Pero en 1974, el mundo entra en un periodo de recesión e inflación (como se observa en el cuadro siguiente). En este año la inflación aumenta y en algunos casos casi se duplica.

Tasas de inflación en países industrializados,  
1973-1980  
(Porcentajes Anuales)

País	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Estados Unidos	6.2	11.1	9.1	5.7	6.5	7.6	11.3
Gran Bretaña	9.2	16.0	24.2	16.5	15.8	8.3	13.4
Canadá	7.6	10.9	10.9	7.5	8.0	8.9	9.2
Francia	7.3	13.7	11.8	9.6	9.4	9.1	10.8
Alemania	6.9	7.0	6.0	4.5	3.7	2.7	4.1
Italia	10.8	19.1	17.0	16.8	17.0	12.1	14.8
Japón	11.7	24.5	11.8	9.3	8.1	3.8	3.6

Fuente: (OCDE, 1987). Aumentos de la media del índice medio de precios al consumo en cada año, respecto al año anterior.

Este no es solamente el único factor que influyó en la crisis de la economía mundial, desde 1972 existían perturbaciones negativas en el aumento a los precios agrícolas (malas cosechas en EU y en la URSS, escasez de azúcar y cacao) y eso también elevo la inflación general.

Antes de la crisis del petróleo, los países industrializados tomaron medidas: políticas monetarias y fiscales más restrictivas, con ello, lograron una menor aceleración en la inflación, pero, al agravarse la crisis ente 1974-1975, los países cambian su política económica, hacia políticas fiscales y monetarias más expansionistas (relación con desempleo). Existe una ligera recuperación, aunque esto no disminuye las tasas de desempleo, a pesar del incremento en la producción.

Lo anterior, modifica los estatutos del FMI (1975-1976). Los tipos de cambio, tenían una parte importante en las disposiciones del FMI, el nuevo artículo IV autorizaba los tipos de cambio flotantes, permitiendo que cada país miembro escogiera el sistema de tipos de cambio más conveniente. Además, se recomendaba que los países siguieran políticas macroeconómicas, para el fomento de estabilidad de precios y el crecimiento, evitando la “... manipulación de los tipos de cambio... para conseguir ventajas competitivas injustas sobre los otros miembros” (esta enmienda permite vigilar las políticas de tipos de cambio de los países miembros y garantizar el cumplimiento de las nuevas directrices).

Se pasa a un periodo de debilidad del dólar (1976-1979), se da una reunión en Bonn, en julio de 1978, entre Estados Unidos, Alemania y Japón, llegando al acuerdo de ser como "locomotoras" del crecimiento económico mundial. Aunque Estados Unidos lograba reducir el desempleo de 8.3% en 1975 a 6% en 1978, había incrementado su inflación y empujó la balanza de cuenta corriente a un saldo deficitario. Mientras Alemania y Japón tenían una inflación relativamente baja (como se puede observar en el cuadro siguiente).

Tasas de desempleo en los países industrializados, 1979-1994  
(Porcentajes de la población activa)

Año	E. U. A.	Gran	Canadá	Francia	Alemania	Italia	Japón
1979	5.8	5.0	7.4	5.8	3.2	7.6	2.1
1980	7.0	6.4	7.5	6.2	2.9	7.5	2.0
1981	7.5	9.8	7.5	7.4	4.2	7.8	2.2
1982	9.5	11.3	10.9	8.1	5.9	8.4	2.4
1983	9.5	12.4	11.9	8.3	7.7	8.8	2.6
1984	7.4	11.7	11.2	9.7	7.1	9.4	2.7
1985	7.1	11.2	10.5	10.2	7.1	9.6	2.6
1986	6.9	11.2	9.5	10.4	6.4	10.5	2.8
1987	6.1	10.3	8.8	10.5	6.2	10.9	2.8
1988	5.4	8.6	7.7	10.0	6.2	11.0	2.5
1989	5.2	7.2	7.5	9.4	5.6	10.9	2.3
1990	5.4	6.9	8.1	8.9	4.8	10.3	2.1
1991	6.6	8.8	10.3	9.4	4.2	9.9	2.1
1992	7.3	10.1	11.3	10.4	4.6	10.5	2.2
1993	6.7	10.5	11.2	11.6	6.1	10.2	2.5
1994	6.0	9.6	10.3	12.5	6.8	---	2.9

Fuente: (OCDE, 1995). Desde 1991 los datos de Alemania no incluyen la antigua Alemania del Este.

Estos índices miden, respectivamente, el precio de un dólar en términos de una cesta de monedas extranjeras, y el precio de los productos de los Estados Unidos en términos de una cesta de productos

extranjeros. De esta manera, se puede afirmar que un crecimiento de alguno de los índices es una apreciación del dólar (nominal o real) y que un descenso es una depreciación.

La segunda crisis del petróleo (1979-1980), tiene sus singularidades, comienza con la caída del Shah de Irán en 1979, la interrupción de exportaciones iraníes, aumenta el precio del petróleo, pasando de 13 a 32 dólares por barril en 1978, las economías importadoras de petróleo se enfrentan nuevamente a la estanflación, reduciendo el crecimiento de la producción y aumentando el desempleo. Los países en general tuvieron que reducir sus déficits, tuvieron que ajustar su gasto a la baja. Estos déficits, en los países en vías desarrollo tuvieron un impacto en el sistema financiero internacional (al final de la década de los 80's).

Balanza en cuenta corriente (1973-1994)  
(miles de millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Principales exportadores de petróleo</b>	<b>Otros países en vías de desarrollo</b>	<b>Países industrializados</b>
1973	6.82	-3.76	14.09
1974	65.17	-21.77	-21.37
1975	34.13	-31.08	11.11
1976	31.15	-17.87	-8.57
1977	20.74	-13.30	-12.86
1978	-4.53	-21.20	10.33
1979	53.07	-32.12	16.25
1980	92.84	-53.21	-45.81
1981	32.15	-70.45	-2.34
1982	-17.86	-60.07	-26.72
1983	-16.97	-41.24	-19.17
1984	-5.23	-27.77	-56.61
1985	-0.70	-25.21	-65.87
1986	-36.84	-10.09	-34.27
1987	-10.51	5.78	-67.01
1988	-29.10	4.21	-57.01
1989	10.71	-6.20	-84.13
1990	1.13	-12.73	-110.10
1991	-76.57	-11.38	-32.14
1992	-46.92	-20.19	-43.21
1993	-48.46	-56.16	12.14
1994	47.37	-58.84	7.79

Fuente: FMI. Las cuentas corrientes globales pueden no sumar cero debido a errores, omisiones y a la exclusión de algunos países (como por ejemplo, los miembros del antiguo bloque soviético).

Como lo menciona Bernard Rosier “... el retorno del ciclo clásico de las dos crisis de 1973- 1974 y de 1980-1982, marcan la reducción del valor absoluto de la producción en los grandes países industrializados. En revelación, un elemento aparentemente aberrante surge: una posibilidad de inflación a principios de la década de los 70's. (Podemos hablar de "estanflación", para designar esta connotación de estancamiento y de inflación)” (Rosier, 2003)p.52.

Hasta aquí, se ha tratado de plasmar cuál ha sido el contexto histórico, principalmente la evolución de la economía capitalista, en lo que respecta a su integración en los mercados de capitales y/o financieros), que dio origen a la privatización.

### 1.2.3 La Intervención del Estado en la Economía

Existe una vasta literatura sobre las imperfecciones del gobierno a la hora de asignar recursos y de incentivar el desarrollo económico. Aun así, muchos economistas siguen recomendado que el Estado debe tener una intervención en ciertas actividades económicas para corregir “fallas del mercado”.

Diversos autores coinciden en que una falla de mercado es una situación en la que el mercado no puede por sí mismo alcanzar la eficiencia. El motivo principal es que el interés individual (que busca maximizar sus beneficios) no está alineado con el interés social.

Para que el sector público sea eficiente, debe cumplir con ciertos objetivos, tal como lo señaló Richard A. Musgrave (Richard & Musgrave Peggy, 1993), quien desarrolló el concepto de “hacienda múltiple” o la “teoría del presupuesto óptimo”. Dichos objetivos del Estado, se pueden identificar a través de tres funciones: 1) la función de asignación; 2) la función de redistribución; y 3) la función de estabilización. La explicación de estas tres funciones permite justificar plenamente la intervención del Estado en la economía y definir sus responsabilidades.

Para Richard y Musgrave y para otros autores como el economista estadounidense Stigler<sup>10</sup> (George, 1941), coinciden al señalar que el Estado tiene una función básica que es la de asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto a través de ingresos y gasto público, y bajo un marco legal e institucional que emana y regula el propio estado.

---

<sup>10</sup> George Stigler. Premio Nobel de Economía en 1982 y creador de múltiples teorías que han influido de manera significativa tanto en la economía como en el derecho. Stigler fue profesor de la Universidad de Chicago durante más de cuatro décadas y es considerado, junto con Milton Friedman, como el principal exponente de la influyente Escuela de Chicago.

Estos autores concluyen que de la función básica del Estado se desprenden cuatro grandes funciones primordiales:

1. *La asignación eficiente* de bienes y servicios públicos y la corrección de externalidades,
2. *La coordinación macroeconómica* para maximizar el empleo en condiciones de estabilidad,
3. *La regulación de la actividad económica* vía la legislación y las instituciones, y
4. *La distribución del ingreso y la riqueza*, de una forma equitativa, para alcanzar la justicia social.

Como se mencionó anteriormente, debido a que el mercado, por sí solo, no es capaz de asignar regularmente los recursos con eficiencia, y por ende no se alcanza la equidad, se justifican las intervenciones estatales, que se requieren para compensar o sustituir los mecanismos puros de los precios, de forma provisional o permanente, para corregir las ineficiencias del mercado.

El intervencionismo del estado ha enfrentado a corrientes del pensamiento económico, a finales de los años 60s los economistas Kenneth Arrow y Harold Demsetz tuvieron una polémica. Arrow decía (Arrow, 1963) que las economías de libre empresa infrainvierten en investigación e invención debido al riesgo. Arrow también afirmaba que una “economía socialista ideal” proporcionaría esa información libre de cargas, separando así el uso y la recompensa por producir esa información. Para Demsetz, (Demsetz, 1969) el modelo de competencia perfecta es errónea, y carente de sentido. Utilizar las imperfecciones del mercado como prueba de la necesidad de intervención del gobierno, decía, es caer en la “falacia del nirvana”, porque comparamos mercados reales supuestamente imperfectos con instituciones públicas imaginarias supuestamente perfectas.

Para efectos ilustrativos a continuación se presenta, de forma íntegra, un cuadro comparativo propuesto por el profesor José Luis Ayala, con las principales diferencias entre las fallas del Estado y las fallas del mercado:

## Diferencias entre Fallas de Estado y Fallas del Mercado

Fallas de Estado	Fallas de Mercado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos rígidos y lentitud provocada por el exceso de trámites burocráticos.</li> <li>• Debilidad o inexistencia de sistemas de evaluación de resultados y de desempeño institucional e individual.</li> <li>• Ausencia de incentivos para mejorar el desempeño.</li> <li>• Gestión orientada a procedimientos y no a resultados.</li> <li>• Respuesta parcial o precaria a los intereses y necesidades del ciudadano.</li> <li>• Manipulación de los objetivos asignados a las instituciones públicas, que en ocasiones son contradictorios entre sí.</li> <li>• Definición frecuente de metas y objetivos en función de presiones políticas o de grupos de interés.</li> <li>• Poca capacidad de reforma adaptativa del Estado.</li> <li>• Falta de competencia en el sector público en general, lo cual conlleva incremento de costos y disminución de la productividad.</li> <li>• Dificultad del Estado para establecer y hacer cumplir reglas del juego, así como dar garantías de estabilidad de las mismas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mercado es ciego respecto de los problemas distributivos, por lo que no es un instrumento idóneo, desde el punto de vista de la equidad.</li> <li>• El mercado no está en condiciones de considerar las externalidades que generan diferencias entre beneficios y costos, privados y sociales.</li> <li>• Muchos mercados son altamente imperfectos y concentrados.</li> <li>• Falta de regulación que se ha puesto en evidencia en muchas ocasiones, con las frecuentes crisis financieras.</li> <li>• La acción privada en condiciones monopólicas conduce, en ausencia de la acción pública, a fenómenos de atención concentrada sólo en los clientes más apreciables.</li> <li>• La empresa privada suele caer en procesos de selección distorsionados, procura eliminar a los usuarios de alto riesgo en favor de los de bajo riesgo en los sistemas de seguridad social.</li> <li>• La competencia de mercado no puede ser organizada por acuerdo entre los actores participantes de la misma, sino que requiere de la autoridad pública para establecer las reglas.</li> </ul>

Fuente: (Ayala J. L., Fundamentos Institucionales del Mercado, 2002).

Un gobierno óptimo es aquél que corrige las “fallas del mercado” y redistribuye la riqueza a través de un esquema de gasto estructurado, un sistema fiscal eficiente y a través de un conjunto de regulaciones e instituciones eficaces, que conllevan a maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto, en un contexto económico determinado.

Sin embargo, en la realidad esto no sucede, y la participación del Estado en la economía está supeditada, por ciertas características que impiden que el mercado sea eficiente en el sentido de Pareto, es decir, cuando los agentes económicos no logran igualar el beneficio marginal, con el costo marginal.

Pero en la práctica, el mercado difícilmente será eficiente, y se justifica la intervención del Estado, principalmente por la existencia de las “fallas de mercado”, producto de la aparición de las siguientes condiciones, según Joseph Stiglitz (Stiglitz J. , The Private Uses of Public Interest: Intentives an Insitutions, 1998)

1. **La inestabilidad de los ciclos económicos.** Las fluctuaciones de la actividad económica entre las fases de expansión y recesión. El Estado tiene dos alternativas: primera, no intervenir, y dejar que el mercado resuelva por sí solo hasta que la actividad económica vuelva a expandirse; y segunda, intervenir consumiendo o produciendo bienes y servicios para hacer crecer la economía, compensando la falta de demanda privada.

2. **La existencia de bienes públicos.** En ocasiones, el mercado no es capaz de dar respuesta a determinadas demandas de la población, porque no es rentable producirlas como son las de tipo social. Su principal característica es que es imposible impedir que las personas que no han pagado por ellos los utilicen. Ejemplo: caminos, carreteras, puentes, alumbrado público.
3. **Las externalidades.** Las empresas generan una serie de efectos que perjudican a las personas que viven cerca de la misma. El Estado puede utilizar varios instrumentos siendo 3 los más importantes: Permisos, Impuestos unitarios, y multas.
4. **La competencia imperfecta:** En este caso el Estado prevé legislaciones para evitar que pocas empresas manipulen el mercado o se creen monopolios.
5. **La distribución desigual de la renta** La política económica persigue reducir las desiguales en la distribución de la riqueza, estableciendo medidas y leyes para distribuirla. Este objetivo se consigue principalmente a través de la política fiscal.

Stiglitz afirmaba en (Grossman & Stiglitz, 1976) que los mercados no son generadores perfectos de información. A partir de esto, él y Grossman concluían que se requiere de una mayor comprensión de cómo utilizan la información las autoridades centrales antes de que podamos decir si usan la información mejor que los mercados y llegaba a la conclusión de que el gobierno puede mejorar el bienestar incluso cuando afronta serias limitaciones informativas, porque sus incentivos y otras limitaciones son mejores que las de los mercados.

No obstante, después de ser funcionario público en la administración de Clinton, Stiglitz en (Stiglitz J. , The Private uses of Public Interest: Incentives and Institutions, 1998) admitió que el gobierno sí sufre imperfecciones, por lo que recomendó hacer los procesos públicos más abiertos, transparentes, democráticos y poner más participación y esfuerzo en crear consensos probablemente no solo genere un proceso que sea más justo, sino uno sin resultados que sea más probable que estén de acuerdo con los intereses generales. Stiglitz identificó cuatro problemas en el gobierno: problemas de compromiso, problemas de negociación, competencia imperfecta e información asimétrica. Stiglitz sugiere que estos problemas impiden que el gobierno implante políticas eficaces. También sostiene que los incentivos para el secretismo en el gobierno son esenciales para estos problemas.

Gobernante maximizador de utilidad: para Douglas North (North, 2001), existen tres errores que puede cometer el estado al momento de otorgar concesiones:

- Intercambiar servicios por rentas;
- Actuar como monopolista discriminador para maximizar sus rentas; y,
- Estar limitado por el costo de oportunidad de sus gobernantes.
- Problema de agente-principal: se entiende por las distorsiones observadas en la construcción y explotación de caminos y puentes de cuota. Al existir una diferencia en las funciones de utilidad, los agentes con las concesiones carreteras no se ven compelidos a acatar las reglas dictadas por el gobernante.
- Sustitutos cercanos: "cuando más cerca estén los sustitutos, menor será el grado de libertad que posea el gobernante y mayor el porcentaje de ingreso marginal que retendrán los gobernados" (North, 2001, págs. 87-38)

Existen diversos autores neoliberales, principalmente de la escuela austriaca como D. W. MacKenzie, quien ha criticado la justificación del intervencionismo de Stiglitz reiterando que si el gobierno tiene Fallas que impiden su operación eficaz, debería considerar al capitalismo de libre mercado como la alternativa y señala que los economistas que están a favor del intervencionismo: *“En su lugar utilizan retórica engañosa acerca de las fallas del mercado para esconder su verdadero programa: la expansión y reforzamiento del estado”*. (MacKenzie, 2002).

En 2007 se publicó un trabajo de investigación<sup>11</sup> de Angel Martín Oro<sup>12</sup> el cual ha se cita con frecuencia en diversos artículos y ponencias. En este trabajo, con base en el enfoque neoliberal de la escuela austriaca, critica la intervención estatal y concluye que *“toda interferencia pública, tanto en la producción de bienes y servicios como en impuestos, controles de precios y salarios, etc., modificará y entorpecerá el proceso coordinador del mercado, distorsionando la información existente y dedicando recursos productivos a finalidades no tan urgentemente demandadas por los individuos”* (Oro, 2004).

De igual manera opina que la intervención estatal producirá mayores ineficiencias que las que se dan en el mercado y disminuye la libertad en las decisiones de los individuos y que las fallas de mercado, en realidad son Fallas del gobierno en los que tendrá que enfocar sus esfuerzos para que sea eficiente: (tener un marco institucional adecuado, que no existan monopolios legales, que los proyectos no tengan falta de definición y que se otorgue protección de los derechos de propiedad). Como un defensor férreo de las ideas neoliberales concluye que *“se debe conformar un sistema que defiende los derechos*

---

<sup>11</sup> El trabajo se denomina “Una crítica a la Teoría de las fallas de Mercado” que obtuvo el II Premio Universitario liberal 2007, concedido por el Instituto Juan de Mariana.

<sup>12</sup> Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza

y la libertad individuales de la persona, y en el que cada uno es responsable de sus propios errores". (Oro, 2004, pág. 160)

#### 1.2.4 Vertientes de la privatización

El contexto histórico es importante para entender las diferentes formas de aplicar la política de privatización. No es solo una respuesta al pánico fiscal de los 80's, desde la década de los 60's, escritores como Peter Drucker utilizan el término. Este concepto aparece en los documentos del gobierno norteamericano, desalentando a los organismos federales a producir por sí mismos cualquier "producto o servicio que puede obtenerse de empresas privadas a través de las vías normales de adquisición". Este tópico, comienza a tener actualidad inusual, en los países industrializados se comienza a hablar cada vez más de ello: Comisión Grace, Fundación Heritage, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, en los Gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos, en los debates académicos<sup>13</sup> (universidades del mundo).

Comienza a dilucidarse los aspectos técnicos de la privatización. "*Privatización no es un sólo término poco elegante, es así mismo lamentablemente impreciso. Puede significar algo tan amplia como la restricción del bienestar social, como una simultánea proposición de la auto-ayuda y del voluntarismo, o algo tan limitado como el sustituir un equipo de empleados públicos por unos pocos menos idénticos trabajadores privados para llevar a cabo una determinada tarea. Una de las principales fuentes de confusión provienen de la diferencia entre lo que significa privatización en los Estados Unidos y en la mayor parte del resto del mundo (Donahue, 1991)*".

En (Savas, 1989) se encuentra una de las mejores explicaciones, del término privatizar, ". . . *La palabra privatize, privatizar, apareció por primera vez en un diccionario de inglés en 1983 y se le definía estrechamente como "convertir en privado, especialmente traspasar (una empresa o industria) del control de la propiedad pública a la privada"*. Continúo citando a (Savas, 1989) el término privatizar ha adquirido un significado más amplio: "*ha llegado a simbolizar una nueva forma de contemplar las necesidades de la sociedad y el replanteamiento del papel del gobierno en su satisfacción*". . . . *La privatización es el acto de dilucidar el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes. . . ."*

---

<sup>13</sup> Existe una gran cantidad de trabajos sobre privatización, estos son solo algunos de los trabajos más representativos: Beesley (97), Edgell/Walklate/Williams (96), Amoroso/Jespersen (92), Vernon (95), Verges (93), Calva (95), Rueda (94), Sudgen (93), Ramanadham (94 y 95), Savas (89), Hanke (87 y 89), Geiger (92), Ibarra (90), Gatti (81), Martin/Parker (97), Clarke/Pitelis (93), Suleiman/Waterbury (90), Debbasch (89), Ayala (92 y 99), entre otros. En algunos casos son análisis globales, regionales, nacionales o específicos en algún sector industrial (agrícola, comercial o de servicios).

Con el avance de esta modalidad, comienzan a darse una confusión entre diferentes conceptos: Privatización, Desregulación, Desestatización, Desnacionalización, Liberalización, Reprivatización, entre otros. Esta confusión se debe a la simultaneidad en los procesos de privatización, a las diferentes formas, estilos, procesos, cargas ideológicas, pragmatismo y populismo.

Con el ascenso de la corriente en favor de la privatización, se pueden mencionar varios aspectos: se da un acceso por un grupo de funcionarios públicos y académicos (impulsores de la privatización: gobiernos de Thatcher y Reagan), las condiciones económicas no son prometedoras (como ya se explicó, había estanflación), en los mercados internacionales disminuyen el flujo de bienes y servicios (intercambio), se cuestiona la participación del estado y se encumbra las bondades del mercado (cuestionamientos al "Welfare State" «estado del bienestar»), se cuestionan las bondades del comunismo (se realiza una crítica a la burocracia y al partido único). Como se puede observar, existen factores internos y externos, que permitieron el avance de las privatizaciones. Perfilándose un nuevo paradigma económico<sup>14</sup> compartido por conservadores y neoliberales (fortalecimiento del mercado, defensa del principio tradicional de igualdad de oportunidades y reordenación de las prelación sociales en la agenda de la acción gubernamental).

La privatización tiene una influencia económica, política y social. Además, de una fuerte influencia ideológica<sup>15</sup>, se retoman algunos planteamientos de la "Teoría clásica" (Smith, Ricardo, Malthus, Say, Mills, entre otros), en la cual se plantea una Reforma Económica del Estado (privatización y/o desregulación), ya que es un "círculo virtuoso": competencia, incentivos a la innovación y asignación eficiente de los recursos.

**En lo económico**, busca transferir los activos públicos al privado, mediante derechos de propiedad más eficientes, con los propósitos siguientes:

- Reducir los monopolios estatales.
- Cambiar las reglas de operación de la economía mixta, ampliando las posibilidades de participación del sector privado.
- Concentrar la política económica en objetivos: estabilidad macroeconomía, provisión de bienes públicos necesarios, regulación de externalidades y distribución del ingreso.

---

<sup>14</sup> Para una visión más clara consultar a (Ibarra, 1990, pág. 40) y (Ayala J. L., Estado y Desarrollo, 2001)

<sup>15</sup> Es una época influida por el liberalismo (económico, político y social), comienza a conocerse como Neoliberalismo, por pregonar las libertades económicas, políticas y sociales.

- Transferir las responsabilidades y funciones del estado empresario y propietario a la inducción indirecta de la producción y la inversión.

**En lo político** se busca contrarrestar y/o revertir la centralización:

- Alterar el balance entre los sectores público y privado, cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza; además de redefinir las esferas pública y privada (democratización del capital).
- Alterar las condiciones de la competencia política, establecidas en la economía mixta, para romper las coaliciones en apoyo a las políticas de intervencionismo.

Y finalmente, **en lo social**, desea la transformación de los individuos (en sus preferencias individuales y sociales: conductas, preferencias, actitudes, valores culturales, entre otros):

- Los individuos realizan las mejores elecciones a su alcance (principio de la optimización: minimizan costos y maximizan utilidades).
- Los individuos tratan de elegir las mejores pautas a su alcance (*principio del equilibrio: " . . . toda oferta crea su propia demanda . . ."*, ley de Say).

La teoría neoclásica, parte de que todas las sociedades son iguales, por lo tanto todos los individuos que forman parte ella, son: racionales y buscadores de renta.

Existen diferentes factores para justificar la privatización, los más representativos son:

- *Derechos de propiedad*<sup>16</sup>: se afirma que el sector público es ineficiente porque los derechos de propiedad son ineficientes, por la existencia de una separación tajante entre la administración y la propiedad. Ya que los administradores públicos no persiguen objetivos de lucro, reciben subsidios y transferencias, además, de estar sometidos a controles burocráticos. La privatización permitiría: competencia (incentivos y castigos del mercado), responsabilidad económica (sin protección política), restricción presupuestaria (subsidios), y vigilancia de los ciudadanos (consumidores y no electores).
- *Búsqueda de la renta*: en algunas áreas del sector público existen áreas potenciales de renta (oportunidades de ganancia que ofrecen las políticas gubernamentales). La privatización permite

---

<sup>16</sup> Para un mejor desarrollo teórico se puede consultar el libro de Ayala (Ayala J. L., Estado y Desarrollo, 2001).

la competencia en los mercados generando incentivos para la creatividad, la innovación y el progreso técnico (fuentes adicionales de ingresos). Donahue, (Donahue, 1991) explica el modelo del "*buscador de renta*", posee dos conjuntos de motivos: la medición (muchas veces es difícil de realizar, aun en casos en que solo existe un principal y solo un agente -la relación de agencia consiste en la confianza de un principal en un agente que tiene un programa de actividades propio- y el riesgo (el resultado de cualquier actividad es incierto). También se encuentra una explicación en el libro de Ayala (Ayala J. L., Estado y Desarrollo, 2001).

- *Macroeconomía*<sup>17</sup>: revela las múltiples y complejas consecuencias de la privatización. Las situaciones (superavitarias o deficitarias) de las finanzas públicas influyen el comportamiento de un conjunto de variables: nivel de actividad, tasa de inflación, tipo de cambio, tasa de interés, términos de intercambio, nivel salarial, entre otras.

La justificación teórica de la privatización ("Modelo de Economía de Mercado o de Libre Competencia"), se plantea como una historia de éxitos ante los otros modelos, teniendo dos características principales:

1. Los procesos productivos son realizados por empresas privadas y empresas individuales.
2. El Estado aporta las inversiones necesarias en infraestructura y establece un marco legal que estimule las inversiones.

En la década de los 50's aparecieron diferentes teorías económicas (modelos o estrategias), eran alternativas para los países menos desarrollados, que prometían un crecimiento rápido y más justo:

- *Escuela Desarrollista* (profesores Myrdal, Rodenstein-Rodan, Nurke y otros).
- *Sustitución de Importaciones* (algunos países de América Latina: México, Venezuela, Brasil, entre otros).
- *Proteccionismo* (estrategia de la protección a la nueva industria).
- *Modelos estatistas tradicionales* (Argentina, España y diversas dictaduras).
- *Dirigismo* (países del sudeste asiático: Corea del Sur, Taiwan, Japón, entre otros).
- Socialismo (en varias versiones).
- *Estructuralismo*.

---

<sup>17</sup> Stiglitz en (Stiglitz J. E., 2000) el capítulo 28, explica los diferentes enfoques en la eficiencia de la política económica de los gobiernos (economistas clásicos, economistas del lado de la oferta, monetaristas, entre otros).

- *Dogmas Marxistas.*

No importaba que los modelos hubieran sido promovidos por posturas de izquierda, derecha o centro, todos los países continuaban con muchas empresas estatales.

En las sociedades modernas coexisten, la regulación económica y la participación estatal en la producción, pero la influencia del nuevo paradigma económico, plantea la necesidad de evaluar la intervención estatal con criterios de mercado (eficiencia, eficacia y productividad).

Para que la privatización tenga éxito se requiere una política, procedimientos y un equipo competente y comprometido. Además, se deben considerar cuatro etapas:

### **Etapas del Proceso de Privatización**



En la preparación del escenario, existen cuatro componentes importantes:

- Examinar la organización gubernamental y el comportamiento del personal (productividad).
- Seleccionar un reemplazo responsable en el sector privado (inversión, análisis comercial, finanzas).
- Redefinir donde y como trabajan los empleados afectados y su participación en este proceso.
- Manejar el proceso y/o acciones específicas (gestión).

Se requiere la educación, organización y movilización de cuatro grupos que deben trabajar juntos (decidiendo el futuro del programa):

- *Grupo político:* el dirigente político ejecutivo y legislativo (parlamentario).
- *Público:* los comunicadores y destinatarios de los productos y servicios públicos.

- *Empleados y directores gubernamentales*: por lo común los profesionales del ramo civil, supervisores y trabajadores no calificados (ejecutores de la labor del Estado, es el grupo directamente afectado por este cambio).

Comunidad comercial: intereses nacionales o extranjeros, con mayor disposición y capacidad para adquirir, arrendar o manejar estas actividades.

Lance Marston (Marston, 1989) menciona 14 puntos lógicos de decisión, básicos para la planeación e implementación de un programa de privatización general del cualquier gobierno. Se encuentran en un programa gubernamental bien elaborado, dedicado a dos objetivos: 1) limitar los gastos y aumentar la productividad del gobierno; y 2) apoyarse en opciones del sector privado y su participación en la realización de estos programas.

LOS 14 PASOS DE LA PRIVATIZACIÓN	
<b>ETAPA I: Desarrollo Institucional</b>	Organización de la privatización Balance del contexto político Crear coaliciones del sector privado Elaborar estrategias y pautas
<b>ETAPA II: Elección de Objetivos</b>	Resumen de política Balance organizativo Balance comercial Análisis Estratégico
<b>ETAPA III: Transferencia de la Privatización</b>	Estimar el valor de los activos Fijar condiciones y solicitar transferencias Evaluar y elegir el comprador Negociar y realizar la transferencia
<b>ETAPA IV: Elección de Objetivos</b>	Establecer mecanismos de regulación y supervisión Vigilar el comportamiento

Marston define la subjetividad de los programas de privatización: "*. . . Cada país puede organizarse de manera distinta según sus propios objetivos y desarrollo. Los recursos y la demanda de la comunidad guiarán la aplicación de esta lista. Cuando la filosofía del gobierno permita que las fuerzas de mercado sean el motor de la economía y prepare principalmente la distribución de la infraestructura y la construcción de coaliciones, no será necesario esperar que ocurra una crisis antes de empezar la privatización. Una crisis no permite muchos márgenes para planificar ampliamente. Siguiendo los pasos de la lista, aumenta enormemente el ritmo y el grado de avance la privatización*". (Marston, 1989, pág. 80)

El desarrollo institucional, sienta las bases políticas y prácticas, en el inicio de los programas de privatización, se puede sintetizar en el cuadro siguiente:

ETAPA I: DESARROLLO INSTITUCIONAL	
<b>PASO 1:</b> Organizar las iniciativas de privatización	Gobierno o no gobierno Definir política y papeles del programa Relaciones Intergubernamentales Barreras jurídicas
<b>PASO 2:</b> Balance del Contexto político	Constreñimientos económicos Desplazamiento de empleados Otros costos/beneficios políticos
<b>PASO 3:</b> Crear coaliciones del sector privado	Fuerzas/debilidades de las coaliciones Educar al público Crear/fortalecer coaliciones de privatización Elaborar tácticas para hacer frente a la oposición
<b>PASO 4:</b> Elaborar estrategias y pautas del programa	Estrategias incrementales o al por mayor Aumentar incentivos (impuestos, crédito) Reducir desincentivos (desregulación)

Hay una parte vital en cualquier proceso de privatización, se refiere al análisis estratégico comparativo, y la elección de una o más opciones. Es demasiado complejo, ya que se deben explicar las consecuencias de cada opción, tomando decisiones sobre la manera de instrumentar el programa de privatización (árbol de decisiones).

PASO	DECISIONES PARA PRIVATIZAR	NO	SI
1	¿Hay Razones convincentes para retener la actividad en tanto función de gobierno?	Paso 2	Retener
2	¿Causaría trastornos inaceptables en una actividad esencial del gobierno?	Paso 3	Retener
3	¿Existen fuentes comerciales y hay posibilidades de competencia del sector Público?	Retener	Paso 4
4	¿Es posible que un grupo del sector privado produzca y provea el servicio de manera eficiente?	Retener	Privatizar

Hasta aquí he tratado de explicar los pasos que sigue el proceso de privatización, para cualquier sector de la economía.

Se distinguen siete formas para privatizar las empresas propiedad del Estado, existiendo combinaciones de estas formas básicas:

1. Venderlas por acciones: para ampliar su distribución<sup>18</sup>.
2. Venderlas a los empleados: de todos los niveles<sup>19</sup>.
3. Venderlas a empresarios nacionales.
4. Venderlas a empresarios extranjeros: permite incrementar las inversiones.
5. Alquilarlas: no significa una privatización total (Colombia y Venezuela).
6. Abrirlas a la competencia del mercado eliminando los monopolios: someter la empresa estatal a la prueba del mercado competitivo (México, España y Guinea en África).
7. Disolverlas formalmente: sí debe considerarse en la privatización, ya que el gobierno sale de la actividad empresarial, esta función será asumida por una empresa privada. Es el método más adecuado cuando no existen alternativas para la empresa y su situación financiera está en números rojos.

Además, es necesario preparar a la empresa:

- Costos reales de la empresa (cálculo del precio de venta).
- Constatar el "statu quo" legal de la empresa.
- Valorar la empresa.
- Encontrar buenos administradores.
- Analizar si mejorar la empresa facilitará su venta.
- Encarar la realidad cuando la empresa ya no tiene ningún valor.
- Hallar clientes y preparar información para los potenciales compradores.
- Resolver los problemas por el exceso de personal.

John Donahue, menciona algunos riesgos en este proceso: *“**Primero**, cuanto mayor incertidumbre haya respecto del valor, y cuanto más debatibles sean los requisitos, mayor será también la oportunidad que tendrán las partes interesadas de manipular las percepciones de la gente acerca de la necesidad común. **Segundo**, cuanto más ricas sean las recompensas potenciales, ya sea bajo la forma de grandes ganancias, elevadas retribuciones, condiciones de trabajo deseables, o seguridad frente a una posibilidad de desplazamiento, tanto más poderosos serán los incentivos para politizar las decisiones de gasto. **Tercero**, cuando más políticamente efectivos sean los intereses privados, en relación con las*

---

<sup>18</sup> Es un método más fácil para países desarrollados: Francia, Inglaterra, Alemania.

<sup>19</sup> Es un método socialmente deseable: Alemania, Inglaterra, Bolivia, Trinidad y Tobago, E. U. A..

*organizaciones y trabajadores públicos, tanto más hará peligrar la privatización a la integridad del plan de gastos"* (Donahue, 1991, pág. 20)".

La relación entre la privatización y la economía internacional, tiene un punto nodal en las palabras de Carlos Salinas de Gortari, ". . . *la privatización no es necesariamente el sueño de los conservadores deseosos de reducir el gobierno, sino más bien una concepción neoliberal según la cual el gobierno se debe concentrar exclusivamente en lo que es capaz de hacer, para hacerlo así mejor*". (Glade, 1995, pág. 11)

Edouard Cointreau (Cointreau, 1986, pág. 26) menciona: "...*y sin sacar conclusiones teóricas, esta panorámica de los diversos sectores en el mundo muestra que:*

- *La diversidad de la situación, según los países, es muy importante.*
- *El predominio económico o de gestión del Estado parece independiente de cualquier lógica fundamental.*
- *Es Estado puede servirse de múltiples argucias (por ejemplo, las reglamentaciones), cuando quiere, sin asumir la pesada responsabilidad del control que corresponde a un propietario."*

En 1980, coexisten los procesos de privatización y los procesos de nacionalización (caso de Francia), a partir de este momento el debate abarca diferentes ámbitos: académicos, intelectuales, sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros.

La ola mundial de privatizaciones responde a tres hipótesis fundamentales:

1. Una necesidad, en el caso de países que pretenden disminuir la presión fiscal y su endeudamiento.
2. Una mayor confianza en el funcionamiento eficaz de las reglas de la libre empresa.
3. Una importante modificación psico-sociológica, con respecto al papel que debe desempeñar el Estado.

La lógica internacional de la privatización, se puede resumir de la siguiente manera:

- Respuesta a la Crisis Financiera (crisis fiscal, crisis petrolera, déficit público, incremento los préstamos públicos: esta racionalidad reposa en la crisis de ingresos).
- Metas de Eficiencia (incrementar la productividad, mejorar la calidad y reducir los costos).

- Volver a trabajar con enfoque primordial en los Instrumentos de la Economía de Estado y en la Administración de Políticas (desarrollo económico, empleo, bienestar social y seguridad nacional).
- Construir coaliciones (continuar en la construcción y en la reconstrucción de las reglas en las coaliciones).
- Economía despolitizada y Resultados Sociales (una atractiva meta para los regímenes para redefinir las fronteras entre el estado y la sociedad; retornando los empresarios al sector privado y al mercado, el estado es removido como un objeto de juicio).
- Delineando la Economía y el Cambio Tecnológico (estableciendo las prioridades de económicas, además de integrarse a la evolución del cambio tecnológico).

A principios de los 80's, el mundo comienza a vivir una transformación acelerada, y comienzan a pregonarse las bondades del comercio internacional. Son los primeros intentos de integración regional. Este avance va consolidando las visiones neoclásicas, que consideran la competitividad como preocupación cardinal del Gobierno y la industria, en todas y cada una de las naciones. Se desarrolla el enfoque de las "ventajas comparativas", aprovechando las ventajas que ofrece el comercio internacional.

Las primeras recomendaciones económicas, son difundidas a principios de los 80's:

1. Reducción del déficit fiscal.
2. Reducción del déficit en cuenta corriente.
3. Reducción en del gasto social.
4. Restricción monetaria.
5. Control de la inflación.
6. Flotación en los tipos de cambio.
7. Liberalización de los flujos comerciales.

### 1.2.5 *La globalización de la economía*

A principios de la década de los 80's, en la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard y en algunas otras universidades de Estados Unidos<sup>20</sup>, aparece el termino de globalización, se refería a la

---

<sup>20</sup> (Chesnais, 1986, pág. 239), comenta como el término de globalización aparece en las grandes escuelas de Estados Unidos (*Business Management*), Harvard, Columbia, Stanford, etc.

influencia de los aspectos financieros en la economía mundial. El avance tecnológico permite integrar los mercados de capitales, esta movilidad ha provocado la inestabilidad económica en muchas economías ("efecto tequila", "efecto zamba", "efecto dragón", "efecto vodka").

Para la privatización, es importante el flujo de inversión (nacional o extranjera), tiene una importancia vital la política monetaria, en el contexto de la política económica. En algunos documentos más del FMI, tipifica la reserva en dólares como una alternativa para el crecimiento de la economía, permitiendo transformar los flujos de capital por depósitos e inversiones, permite la re intermediación en las economías que han pasado por largos periodos de inflación e inestables condiciones macroeconómicas. La movilidad internacional de capitales permite nuevas oportunidades de crecimiento.

La movilidad internacional de capitales, ha vulnerado la capacidad nacional, por la fragilidad de los sistemas financieros internacionales (trasferencia de capitales de un mercado a otro en cuestión de minutos), existe un planteamiento importante de James Tobbin<sup>21</sup>, es necesaria una regulación del Sistema Financiero Internacional, mediante un impuesto<sup>22</sup> a la movilidad de estos capitales, evitando las fuertes inversiones en portafolio. (Tobin, 1978)

La especulación es una de las características dominantes en la conformación de la economía mundial.

#### 1.2.6 Organismos internacionales

Los organismos internacionales han participado, como difusores de ideas, proyectos, alternativas, asesoramientos, etc. Los organismos internacionales han difundidos las ideas de la política exterior Norteamericana. Las ideas de privatización, también son apoyadas por estos organismos:

***Banco Mundial (BM):*** las recomendaciones y la participación es directa, “... la venta y la liquidación se han convertido en una característica común del financiamiento del Banco de orientación política, en particular sus préstamos de «ajuste estructural». Con frecuencia aparecen también estas medidas como componentes de los nuevos programas de ajuste del Fondo, orientados al crecimiento, así como en conjuntos de medidas de estabilización más

---

<sup>21</sup> Economista keynesiano estadounidense Premio Nobel de Economía, miembro del Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia de los Estados Unidos y de la Junta de gobierno del Sistema de Reserva Federal, profesor en las universidades de Harvard y Yale.

<sup>22</sup> Es un impuesto a la riqueza y a la movilidad de capital, intenta evitar el libre flujo de capitales (al igual que los agentes económicos, busca las mejores condiciones para incrementar sus ganancias y transferirlas a inversiones más rentables), teniendo como principal objetivo las inversión físicas. Es el primer intento por regular el sistema financiero internacional.

*tradicionales"*. (Babai, 1988, pág. 254). Llegan incluso a ser alegorías por las ventajas de los mecanismos de mercado.

El más claro ejemplo es la publicación de sus informes anuales y su revista "*Public Policy for the private sector*", en algunos de sus números se encuentran temáticas referentes a las recomendaciones sobre privatización de los puertos marítimos; ventajas y desventajas de nuevos inversores y tendencias de la participación privada en la infraestructura.

*Fondo Monetario Internacional (FMI)*: Como señala (Babai, 1988), las recomendaciones hechas por los organismos financieros internacionales, sirven en algunos casos para apuntalar la política exterior de los Estados Unidos. Existen dos factores que permiten el desarrollo económico: Marco Institucional (permitiendo la operación efectiva de las entidades privadas) y Fallas de Mercado (la necesidad de compensarlas).

*Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*: en los documentos difundidos por esta organización, desarrollan esquemáticamente los procedimientos para iniciar un proceso de privatización<sup>23</sup>.

Existen diferentes análisis sobre privatización: nacional, regional, comparativo, sectorial, sobre alguna parte del sector, sobre algunas empresas, etc., el material es tan abundante, que se podría elaborar una tesis solamente de los aspectos esenciales de la privatización.

### **1.3 Privatización como Política Pública**

En un trabajo, Sappington y Stiglitz (Stiglitz/Sappington, 1987) establecen un teorema que proporciona condiciones bajo las cuales los principales objetivos de la producción gubernamental pueden alcanzarse perfectamente a través de la producción privada.

---

<sup>23</sup> Existen diferentes documentos a favor de la privatización, *Centre for Private Sector Development, "2000 Programme"*, Estambul, Turquía; OECD, "*Privatisation in Asia, Europe and Latin America*", París, Francia, 1996: 23-28, 115-132; Centro para la Cooperación de las Economías Europeas en Transición (CCEET), "*Methods of privatising large enterprises / Methodes de privatisation des grandes entreprises*", OECD/OCDE, 1993, 178 pp.

En particular, muestran que si el gobierno otorga el derecho a producir un producto, puede (con una subasta diseñada adecuadamente) lograr los siguientes tres objetivos: eficiencia económica, equidad y extracción de beneficios.

*“El Teorema de la privatización fundamental se puede ver de dos maneras. Primero, enfatiza que, bajo ciertas circunstancias, los objetivos sociales pueden alcanzarse utilizando la producción privada, la producción pública no tiene que ser recurrida. Pero, en segundo lugar, enfatiza que, en general, la producción privada puede no ser capaz de alcanzar todos los objetivos de la política gubernamental. Esto tampoco significa que la producción gubernamental lo haga, por todas las razones que ya hemos señalado. Uno debe mirar cuidadosamente los detalles del caso para emitir un juicio sobre el papel apropiado del gobierno ” (Stiglitz J. E., 2000, págs. 41-42).*

Las perspectivas que se tenían sobre la Nación han sufrido un cambio importante, lo que está en cuestión ahora es la viabilidad del estado- nación. La disyuntiva a la que se enfrentan las naciones es la competencia: por integrarse mejor a las cambiantes condiciones de la economía mundial; por atraer una mayor cantidad de capitales; por tener un estado moderno; por lograr el bienestar de su población; por lograr la equidad y justicia en todos los ámbitos (económico, político y social); entre otros.

Las economías nacionales tienen que enfrentar condiciones *endógenas* y *exógenas*.

En el primer caso, se deben considerar los factores: económico, político y social. La integración de la economía es inobjetable, las naciones han conformado bloques económicos, como una posibilidad para compartir ventajas y desventajas en los flujos de comercio internacional. Por ello, muchos países tienen como principal objetivo económico: "tener una economía de exportación" (las oportunidades pueden ser muchas, en algunos casos no se consideran los riesgos de este proceso). El sueño americano de democracia<sup>24</sup> se convirtió de golpe en un ejemplo a seguir por todos los países del mundo (la democracia es un precepto constitutivo de los modernos estados-nación, porque permite la participación de todos sus ciudadanos, garantizando sus libertades básicas).

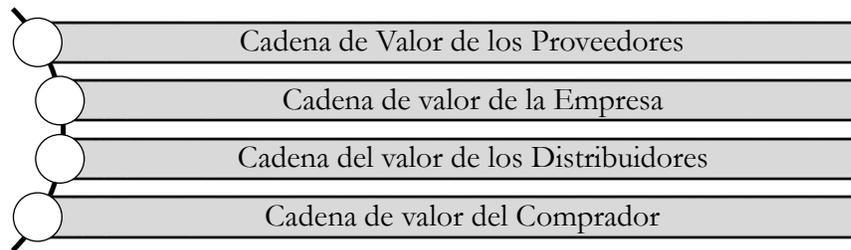
En lo social se ha dado un neocolonialismo cultural: valores, preceptos, estilos de vida, creatividad, transformación, oportunidades, entre otros; están influenciados por la cultura norteamericana.

---

<sup>24</sup> Más que considerar a la democracia norteamericana como el objetivo político a seguir, se debe considerar que la globalización ha fragmentado a la sociedad, ahora es una sociedad conformada por minorías.

En el segundo caso, es la influencia de los países desarrollados, cómo van delineando las necesidades en la economía internacional. Aprovechan las ventajas comparativas que ofrecen los países en vías de desarrollo: *dumping* en precios, *dumping* social, *dumping* ecológico, entre otros. Como lo comenta Porter (Porter, 1991, págs. 35-36) los países deben crear las condiciones necesarias para cadenas de valor, permitiéndole una ventaja comparativa.

### El Sistema del Valor



La empresa es el eje de la actividad económica nacional, para ello es importante para un estado-nación el consolidar la cadena de valor de una compañía para competir en un determinado sector.

Las estrategias mundiales van determinando las estrategias nacionales, ya que las empresas venden en muchas naciones que representan mercados significativos para sus productos. Las empresas tienen dos formas para contrarrestar las desventajas nacionales:

- *Repartir*: la manera en que la empresa mundial divide las actividades entre las naciones para servir al mercado mundial.
- *Coordinar*: la capacidad que desarrolla una empresa mundial para coordinar las actividades dispersas.

Los requerimientos internacionales exigen a muchas de las empresas a ser empresas multinacionales, permitiendo una competencia multidoméstica (en diferentes naciones y dependiendo de las características en cada una de ellas), la fragmentación de las empresas permite observar como algunas son filiales en gran medida autónoma y las gestionan con técnicas de gestión de cartera.

*“El avance del capitalismo ha planteado nuevas paradojas, parece que en vez de las pugnas militares, se ha dado paso a una pugna económica”* (Amsden, 1993, págs. 11-33)<sup>25</sup>. Los países buscan competir con mercancías intensivas en conocimientos, en lugar de competir en mercancías intensivas en mano de obra.

Los resultados preliminares en las privatizaciones en los diferentes países, demuestran un importante crecimiento en los flujos comerciales, acompañados por un crecimiento económico, también se observa el fortalecimiento de ciertas oligarquías económicas (nacionales e internacionales): las fusiones, las alianzas, las liquidaciones, son cotidianas. Existe una concentración elevada de la riqueza, "los países ricos son cada vez más ricos y los países pobres son cada vez más pobres".

En los países en desarrollo existe un crecimiento importante de los índices de marginación y pobreza, que en ocasiones son un obstáculo a los partidarios de la globalización. La pobreza ha demostrado que en algunos casos el mercado no funciona eficazmente, existen fallas en la distribución justa y equitativa de la riqueza.

De acuerdo a Geroge Soros<sup>26</sup> existen claros peligros para el capitalismo, *“... Uno de los grandes defectos del sistema capitalista global es que ha permitido que el mecanismo del mercado y el afán de lucro penetren en esferas de actividad que no les son propias”* (Soros, 1999, pág. 25). El permitir el avance del capitalismo global, teniendo como eje al sistema financiero global, es un peligro, *“... Debemos comenzar por lo que existe y decidir qué es lo que debe cambiarse. Debemos de ser capaces también de movilizar el apoyo necesario”* (Soros, 1999, pág. 257). Lo que necesita la sociedad abierta global es una agenda internacional, *“... Los estados soberanos tienen que cooperar y esto requiere una acción política. La opinión pública y la sociedad civil tienen que desempeñar papeles importantes porque en una democracia los políticos deben ser receptivos a las demandas populares”* (Soros, 1999, pág. 270).

Ben Ros Schneider (Schneider, 2009) señalaba que existía una acercamiento de los planteamientos de la izquierda y la derecha, hacia el centro. En la actualidad comienzan a seguir algunos planteamientos

---

<sup>25</sup> (Amsden, 1993, págs. 11-36). En este artículo encontramos algunos de los retos que tienen que enfrentar las naciones, es una fuerte lucha en la adquisición de los avances tecnológicos (de la ciencia aplicada). Se menciona el caso de los países del sudeste asiático como un desarrollo tardío de capitalismo, pero como describe muy acertadamente Amsden, el estado tiene un papel importante en transformación económica de estos países. Se le conoce como "estado dirigista".

<sup>26</sup> George Soros es un magnate, multimillonario y especulador financiero húngaro de origen judío. Es presidente del Soros Fund Management y fundador de Quantum Fund. Es conocido por ser «el hombre que provocó la quiebra del Banco de Inglaterra» el 16 de septiembre de 1992, episodio llamado miércoles negro, donde Soros obtuvo unas ganancias de unos 1000 millones de dólares y produjo pérdidas al Estado británico por valor de unas 3400 millones de libras. Es una de las personas más ricas del mundo, con 24 200 millones de dólares en 2015 según Forbes. Es un gran partidario del neoliberalismo económico y sus políticas, ideología que apoya en el mundo gracias a sus donaciones económicas y fundaciones.

en la Social Democracia Europea, los principales planteamientos se refieren a: educación y salud. El centro de este debate es desarrollo sustentable y una economía más humana.

En este contexto, la privatización tiene ante sí un gran reto, el ayudar a resolver los rezagos provocados por una desregulación sin control. Los aspectos macroeconómicos nacionales se han mencionado en el apartado anterior. En los aspectos microeconómicos, el Estado no interviene directamente.

El ingreso de recursos de capital, para financiar la inversión tiene como contrapartida un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que se manifiesta principalmente en el notable dinamismo de las importaciones. Los nuevos proyectos de inversión, provocan un alto crecimiento de las importaciones de bienes de capital y de insumos intermedios.

Aunque las exportaciones totales se han incrementado, el crecimiento de las importaciones ha sido tal que en 1992, el déficit en la cuenta corriente fue muy alto, alcanzando el 7% del PIB. Sin embargo, es necesario distinguir la naturaleza de este déficit con los ocurridos en 1976 y 1981-82. En esos dos periodos, el déficit en la cuenta corriente se debía principalmente al déficit del sector público. Las finanzas públicas se equilibraron y los recursos del exterior, se utilizaron principalmente financiando

La estabilidad macroeconómica requirió de un ajuste en las finanzas públicas, a través de mayores ingresos y menores gastos. Tomemos el lado del gasto. Una manera de reducirlo es simplemente una reducción proporcional en los diversos rubros de gasto, sin realizar un replanteamiento a fondo del destino de ese gasto. En este escenario, la reducción podría mantenerse tan solo por un breve lapso de tiempo, Si el gobierno mantiene el mismo número de empresas paraestatales, de empleo, de subsidios a diversos sectores, etc., al poco tiempo las presiones de mayor gasto resurgirán con mayor ímpetu. Por el contrario, si la disminución del gasto va acompañando de una recomposición del mismo y de una reducción en el número de empresas propiedad del Estado, permitiendo un factible ajuste fiscal.

El cambio estructural, además de apoyar la estabilidad, busco sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico. Se pretendía propiciar los incentivos adecuados para que los diversos agentes económicos, pudieran actuar de tal manera que promovieran una mejor asignación de los recursos.

En particular se buscó fomentar la competencia, tanto de nacionales como extranjeros, en los diversos sectores de la economía. Hacia este objetivo se enfoca buena parte del cambio estructural, como son la política de apertura al comercio exterior, la desregulación de sectores para facilitar la entrada de nuevos productores y la eliminación de subsidios, que colocan a ciertos grupos o empresas en ventaja con respecto a los demás.

En este punto, la teoría económica es muy clara: **la competencia es un factor esencial para aumentar la productividad en la economía**<sup>27</sup>. Esto no necesariamente lleva a que el gobierno deba reducir su actividad regulatoria en la economía (implica que sus acciones deber ser replanteadas). En ocasiones, debido a imperfecciones de los mercados, el lograr la competencia en ciertos sectores puede requerir de una intensa y cuidadosa intervención del gobierno para subsanar o aminorar estas fallas.

### *1.3.1 El enfoque del New Public Management (Nueva Administración Pública)*

Entre mediados de los años 80 y los años 90, los sistemas administrativos públicos de los países desarrollados se vieron envueltos en procesos de modernización administrativa que posteriormente fueron llevados al enfoque del New Public Management (NPM) en el que se han agrupado los diferentes procesos de desarrollo de gestión y de cambio organizativo de las Administraciones Públicas.

En los últimos años se han publicado numerosos artículos y libros sobre el NPM; entre los que destaca el difundido por el Centro para la Administración Pública de la OCDE, quien recoge los preceptos y difunde entre diversos países, las tendencias del NPM en el documento conocido como PUMA “*Ministerial Symposium on the Future of Public Services*” (OECD, 1996), en el que señala como causas que hicieron redefinir el papel de los gobiernos y de las administraciones públicas:

- a) presiones de presupuesto;
- b) dificultades para responder a la demanda de los usuarios;
- c) programas no eficaces;
- d) exigencia de competir a nivel mundial;

---

<sup>27</sup> La justificación de ellos se puede revisar en (Porter, 1991), el cual encuentra que la competencia interna es una causa fundamental de la competitividad internacional. Mostrándose que en el ámbito nacional, las empresas más productivas y con mayores capacidades para competir en el exterior, son aquellas que enfrentan no sólo la competencia externa, sino que también una intensa competencia interna.

- e) internacionalización de las problemáticas que anteriormente eran de competencia exclusiva de los gobiernos nacionales.

Tomando en cuenta experiencias de países pioneros en las políticas de privatización, el *NPM* considera que el nuevo papel de los Gobiernos, deberá ser más eficiente, considerando las siguientes líneas de acción:

- Desagregación de las entidades públicas independientes o agencias.
- Introducción de la competencia dentro del propio sector público y entre el sector público y privado.
- Utilización dentro de la administración pública, de mecanismos de gestión privada.
- Búsqueda de fórmulas que obtengan un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Elaboración explícita de normas de medición de la actividad y resultados.
- Control activo de entidades públicas, a través de asignación clara de responsabilidades.
- En vez de ejecutar directamente las políticas, guiar su realización.
- De amparar estructuras rígidas a promover procesos competitivos que fomenten la innovación y la flexibilidad.
- De no solo pagar en función del costo de bienes y servicios producidos sino establecer mecanismos que vinculen los recursos públicos al nivel de calidad del servicio proporcionado o de activo disponible.

Es decir, alejarse del papel tradicional de la administración pública, incrementando la participación del sector privado e incorporando sus técnicas de gestión y prácticas.

La Nueva Administración Pública, da origen a que dentro de los esquemas de privatización, se pongan en marcha nuevas formas de asociación público-privadas (APPs) las cuales se verán con más detalle en el capítulo 3 de este trabajo.

## 2 CAPITULO II: "PRIVATIZACION A LA MEXICANA"

A finales del siglo pasado, la economía mexicana experimentó profundos cambios, a raíz que se descubrieron yacimientos petroleros de gran importancia y se obtuvieron créditos de bancos internacionales en cantidades muy superiores a las recibidas en cualquier otro momento histórico de México.

De igual manera, tras varias décadas de baja inflación, el país estuvo varias veces en riesgo de caer en la hiperinflación. México enfrentó varias crisis cambiarias y de deuda externa, inclusive llegándose a declarar en suspensión de pagos con el exterior.

Toda la banca comercial fue nacionalizada y diez años después, fue privatizada junto con decenas de empresas paraestatales. Otro contraste se dio en el ámbito comercial, ya que México rechazó entrar al GATT cuando éste se crea, pero luego de unas décadas se convierte en uno de los países con mayor apertura del comercio internacional. La historia económica de México está plasmada de contrastes, a continuación, se profundizará un poco más en los principales acontecimientos.

### 2.1 Economía Mexicana 1982-2000

Para entender el contexto en el que se encontraba México, se deben revisar las reformas y el cambio estructural en América Latina en donde se estaba desarrollando un proceso estratégico con importantes proyecciones: desde un "desarrollo hacia dentro" con fuerte injerencia estatal en la producción y en el sistema de precios; a una estrategia de "desarrollo hacia fuera" con un mercado libre, con el sector privado como agente protagónico. Dentro de este marco político-económico sobresalen las reformas estructurales de corte neoliberal, que se sintetizan a continuación:

- *Reforma Tributaria*: con el propósito sobre todo bajar o eliminar el déficit fiscal, por medio de una reducción de los gastos o de un aumento de los impuestos.
- *Apertura Comercial*: junto con la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros, en la mayoría de los países con resultado positivo.
- *Privatizaciones*: venta y concesión de casi todas las empresas públicas.
- *Reforma del Sistema de Jubilaciones (pensiones)*: planteándose nuevos esquemas de ahorro para el retiro.

- *Liberación de los Precios (usando al mismo tiempo la política antiinflacionaria)*: dejando que las leyes del mercado determinen el precio real (oferta y demanda).
- *Reforma Financiera*: teniendo como principal objetivo la eliminación de los subsidios.
- *Reforma del Mercado de Trabajo*: liberalización de la contratación y del pago de salario.

Los factores que motivaron la puesta en marcha de este nuevo modelo de desarrollo, son los siguientes:

- *La crisis de la deuda externa*: causando fuertes desequilibrios macroeconómicos.
- *Estancamiento de la productividad*: característico de los años ochenta como la "*década perdida*", por la continuidad en la estrategia de "*sustitución de importaciones*".
- *Crítica al intervencionismo estatal*: que propuso el neoliberalismo y el neoestructuralismo.

Las reformas fueron más o menos exitosas, con altos costos en cada uno de los países de América Latina. En general, los cambios más exitosos introducidos por el neoliberalismo fueron la reforma tributaria, la apertura comercial (por la rapidez) y la reforma al sistema de pensiones. Al contrario, las reformas más costosas fueron las políticas antiinflacionarias y de ajuste, así como la liberalización financiera.

Para el caso específico de este trabajo, después de un periodo de ajuste al finalizar la Segunda Guerra Mundial, es posible identificar claramente tres etapas en la historia económica de México. Estos periodos se distinguen tanto por el desempeño de las diferentes variables de la economía, como por el tipo de políticas económicas implementadas.

El primer periodo se puede sintetizar de 1955 a 1970. Se caracterizó por bajos niveles de inflación y altas tasas de crecimiento. En promedio durante el periodo, la inflación anual fue de 3.3%, mientras que el PIB real creció casi 7% por año. La política económica se caracterizó por una sana situación de las finanzas públicas, estabilidad de tipo de cambio, bajo endeudamiento con el exterior y, a nivel microeconómico, una política industrial proteccionista y cierto dirigismo por parte del gobierno. A este periodo se le conoce como el "Desarrollo Estabilizador".

El segundo periodo, comienza con una nueva administración en 1970 y es el inicio de una nueva era en la economía mexicana, manteniéndose hasta finales de 1982. En estos años se perdió el equilibrio en las finanzas públicas. Se buscó promover el crecimiento económico con base en la expansión del

gasto del gobierno. El déficit financiero del sector público pasó de 3.4% del PIB en 1970 a 9.1% en 1976 y a 16.9% en 1982.

### Balance del Sector Público (% del PIB)

Periodo	Balance Financiero	Balance Primario	Balance Operacional
1965-1969	-5.36	-0.48	-1.41
1970-1974	-4.64	-2.22	-2.56
1975-1980	-7.58	-3.45	-4.05
1981	-14.10	-8.00	-10.00
1982	-16.98	-2.50	-5.50
1983	-8.60	4.00	0.40
1984	-8.50	4.20	-0.30
1985	-9.60	3.90	-0.80
1986	-15.90	2.50	-2.40
1987	-16.10	5.70	1.80
1988	-12.50	8.10	-3.60
1989	-5.60	8.60	-1.70
1990	-1.00	10.80	4.80
1991*	-1.50	5.60	2.70
1992*	0.40	5.60	2.90

Fuente: Criterios de Política Económica. SHCP.

\* Se excluyen los ingresos por desincorporación de empresas públicas.

Por otro lado, hacia finales de los 70's, Estados Unidos y de Inglaterra, replantean el papel del gobierno en la economía<sup>28</sup>, alejándose de las políticas keynesianas que buscaban promover un mayor crecimiento económico, mediante la expansión del gasto del gobierno.

Estas políticas son adecuadas cuando existe un desempleo generalizado de recursos en la economía, debido a una demanda agregada insuficiente pero en los 70s la restricción al crecimiento económico ocurre por una insuficiencia de oferta y no de demanda. Lo que se requería, era mayor ahorro para generar inversiones que aumentaran el potencial productivo de las economías.

En el *ámbito microeconómico*, se dio mayor énfasis en buscar que los agentes económicos enfrentaran los incentivos correctos y no en identificar y estimular sectores específicos de la economía a través de

<sup>28</sup> Para el cambio de concepción en la política económica de los Estados Unidos, se puede consultar: (Feldstein, 1993).

subsidios, regulaciones o intervención directa del gobierno. En general, se pretendía promover la acción de los mercados como instrumentos para mejorar la asignación de los recursos de la economía.

El nivel de crecimiento durante el periodo fue aceptable, de 1971 a 1982 se obtuvo una tasa real de crecimiento del PIB de 6.1% al año. Sin embargo, la inflación promedio anual fue de 25%. Durante estos años, se dieron dos profundas crisis cambiarias y financieras, una en 1976 y otra en 1982.

Durante la década de los 70's, el país descubrió importantes yacimientos de petróleo, su precio y el de otras exportaciones mexicanas aumentaron de manera considerable. México tuvo acceso a importantes créditos de bancos de países industrializados. En 1982, el país enfrentó una profunda crisis. La inflación alcanzó casi 100%, por primera vez en varias décadas, el PIB real decreció. Los pagos a la deuda externa fueron suspendidos. Durante ese año, el tipo de cambio se devaluó en 267%<sup>29</sup>. El gobierno nacionalizó los bancos comerciales en septiembre y decretó un control generalizado de cambios. Esta etapa bien podría denominarse como la del "*Intervencionismo Desestabilizador*"<sup>30</sup>.

El tercer periodo, inicia con la disyuntiva del gobierno para enfrentar la crisis del 82, la nueva administración toma las riendas en diciembre de este mismo año, generándose un profundo cambio en la política económica del país, con lo que inicia la tercera etapa de la historia económica reciente de México. Siempre es difícil identificar las causas de un cambio en la política económica tan importante, como el que comenzó a darse a finales de 1982. Sin embargo, parecen ser dos razones fundamentales del cambio.

1. El modelo anterior había mostrado claramente su inviabilidad.
2. A nivel internacional se dio un profundo cambio en la concepción y en la implantación de la política económica.

Una de las causas de la crisis de 1982, es sin lugar a dudas el agotamiento del proyecto de desarrollo adoptado a principios de la década de los 70's. La política con un alto grado de intervencionismo gubernamental encauzado principalmente por elevado gasto público y por una política industrial de regulación y subsidios a distintos sectores, además de una política comercial proteccionista, generó

---

<sup>29</sup> La devaluación está calculada con el tipo de cambio controlado.

<sup>30</sup> Al revisarse la literatura sobre este tema, se encuentra críticas a este tipo de políticas, mencionándose la limitación económica por la fuerte intervención del Estado (falta de incentivos a los agentes económicos).

un entorno macroeconómico muy inestable y una base industrial, en general, poco productiva e incapaz de competir con el exterior.

En el aspecto macroeconómico, se buscó proveer el crecimiento a través del gasto público. La intención era aumentar en general la demanda de bienes y servicios del sector público, propiciando una mayor actividad económica. Si bien esta política pudo dar resultados en el corto plazo, en el largo plazo es insostenible y contraproducente.

Para lograr cierto crecimiento económico lo fundamental era aumentar la capacidad productiva del país, además de la demanda de bienes y servicios. Por ello, una política de elevado gasto público puede promover el crecimiento durante un cierto periodo, pero después, ante la insuficiencia de capacidad productiva, la mayor demanda provoca simplemente aumentos constantes en precios, es decir, inflación (esto fue lo que sucedió en los 70's y principios de los 80's).

En un primer momento, el gasto público adicional estimuló el crecimiento, pero finalmente se provocaron los niveles inflacionarios más altos que el país había tenido en varias décadas (Schneider, 2009). En ese esquema, se consideraba que la inflación era el costo a pagar por el desarrollo económico. Sin embargo, la inflación es en realidad un fuerte obstáculo para el crecimiento económico.

La inflación reduce la capacidad de los mercados para lograr una eficiente asignación de recursos, debido a que la variabilidad de los precios disminuye su efectividad como mecanismo de información sobre la escasez relativa de los recursos. **También, la inflación desincentiva la inversión porque aumenta la incertidumbre sobre el futuro, haciendo más difícil la evaluación de la rentabilidad de los proyectos.** Además, la inflación produce una redistribución regresiva del ingreso. Son las personas de menores recursos quienes tienen menos alternativas que les permita proteger su patrimonio de la erosión causada por la inflación. Por sus efectos sobre la eficiencia en la economía y sobre la distribución del ingreso, no era posible seguir con un esquema de desarrollo que tuviera como resultado la permanencia de altos niveles de inflación.

Esta es la visión que proporciona la teoría económica, principalmente la teoría neoclásica.

El elevado gasto público provocó un aumento del déficit del gobierno con el consecuente aumento de su deuda, tanto externa como interna. El elevado déficit público en los 70's y 80's no podía

sostenerse, resultaba necesaria una corrección de fondos en las finanzas públicas, mediante reducciones del gasto y aumentos en los ingresos del sector público.

El gobierno buscó propiciar el desarrollo industrial mediante la propiedad y administración directa en propiedad, de los bienes para producir, a través de regulaciones y de proteger a los distintos sectores de la economía del comercio internacional. Muchas de las empresas propiedad del gobierno operaban de manera poco eficiente y en muchos casos las decisiones de inversión respondían no a criterios de rentabilidad sino a consideraciones políticas.

La política que empezó a diseñarse en México a finales del 82, busca redefinir el papel del Estado en la economía. Se pretendía que el gobierno asumiera dos tipos de funciones:

1. *Actuar como encauzador, promotor y rector del desarrollo económico.* Dejando de ser un estado propietario y operador de medios de producción para asumir, de manera más plena, funciones de supervisión y promoción del desarrollo. El gobierno no debe intervenir cuando los agentes económicos por sí mismos logren una mejor asignación de recursos y distribución de beneficios.
2. *Mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza, así como en garantizar a toda la población oportunidades para acceder a una vida digna.* Se busca que un elemento fundamental de las políticas fiscal y presupuestal (los que más tengan aporten más). Asimismo, se propone un mayor gasto social en sectores como educación, salud y desarrollo rural.

Respecto a la redefinición del papel del Estado en la economía, resulta muy elocuente la siguiente cita del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: "*Su modernización [la del Estado] le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida*" (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 1980, pág. 32).

Frente a la crítica situación macroeconómica que el país enfrentaba en 1982, la nueva administración del Presidente Miguel de la Madrid H. (1982-1988), implementó el Programa de Reordenación Económica (PIRE). El principal objetivo del programa, era reducir la inflación evitando los aumentos en el nivel de desempleo y quiebras generalizadas de empresas. Lo importante del programa, consistió en corregir las finanzas públicas y en lograr estabilidad en los mercados cambiarios. El programa contó con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. El ajuste fiscal fue muy pronunciado. El

déficit financiero se redujo casi a la mitad, al pasar de 16.9% del PIB en 1982 a 8.6% en 1983. Por primera vez desde 1965, los balances operacional y primario mostraron superávits en 1983. La inflación se redujo de manera notable. De casi 100% en 1982 a cerca del 60% en 1984 y 1985.

Sin embargo, el costo del ajuste fue elevado por la drástica reducción en las transferencias netas del exterior a México<sup>31</sup>. En 1981, se reciben transferencias positivas equivalentes al 2.9% del PIB. Para el año siguiente, las transferencias de México al resto del mundo, llegaron a ser de alrededor del 5.4% del PIB. En 1984 y 1985 se mantuvieron en el mismo nivel. La combinación del ajuste fiscal con las transferencias de recursos al exterior ocasiona una severa contracción de la actividad económica del país. En 1983, el PIB real cayó 4.5% con respecto a 1982; mientras que en 1985 fue 5.5% inferior al de 1982.

Hacia 1985, no obstante los avances logrados, la inflación permanecía en niveles superiores a los que originalmente se había previsto. Debido al incumplimiento de las metas nominales en finanzas públicas, el programa con el FMI fue suspendido. La cuenta corriente comenzó a deteriorarse; pasando de un superávit de 4,200 millones de dólares en 1984 a 1,200 millones en 1985. Ante ello, el gobierno realiza un nuevo ajuste en las finanzas públicas; asimismo, se intensificaron las acciones de cambio estructural principalmente en lo relativo a privatizaciones de empresas públicas y apertura comercial.

Los terremotos de finales de 1985, así como la drástica caída de los precios del petróleo a principios del año siguiente provocaron un replanteamiento del programa económico y un reordenamiento de prioridades (Ortiz G. , 1991). La caída en los precios del petróleo implica una disminución de ingresos de alrededor de 6.5% del PIB, equivalente a que el país hubiera tenido que duplicar sus pagos por intereses de la deuda externa. La principal preocupación de las autoridades fue evitar una crisis en la balanza de pagos. Además, se reestructuro parte de la deuda externa y se obtuvieron recursos adicionales del FMI y de otros organismos multilaterales.

Para principios de 1987, la cuenta corriente mostraba una franca recuperación y la actividad económica comenzaba a repuntar. Sin embargo, principalmente por el deslizamiento del tipo de cambio, la inflación se mantuvo en niveles superiores al 7% mensual. La recuperación fue

---

<sup>31</sup> Como transferencias netas del exterior a México: se considera el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, más el cambio en las reservas internacionales del Banco de México, menos los pagos por intereses de la deuda externa total y la remisión de utilidades al exterior de los inversionistas extranjeros en México. Para mayor detalle se puede consultar a (Ortiz & Serra, 1986)

bruscamente detenida por la crisis financiera que se desató con la caída de la bolsa de valores de México.

Después de un importante crecimiento en octubre de 1987, el índice de la bolsa comenzó un gradual descenso que se convirtió en desplome cuando la bolsa mexicana siguió al "*crash*"; que ocurrió en la bolsa de valores de Nueva York y otras importantes bolsas en el mundo. La inestabilidad prevaleciente ocasionó una fuerte salida de capitales del país, provocando una devaluación del peso con respecto al dólar en 36%. El gobierno decidió implantar un programa global de estabilización y cambio estructural en la economía.

En 1987 comienza a diseñarse el Pacto de Solidaridad Económica (*PSE*), ya que las finanzas y las cuentas con el exterior, mostraban importantes saldos positivos. En ese año, el balance primario del sector público mostró un superávit de 5.7% del PIB, la cuenta corriente tuvo un saldo positivo de casi 4,000 millones de dólares. Resulta paradójico frente a este entorno de solidez en variables fundamentales, el que haya sucedido una crisis financiera tan profunda como la de 87. La explicación radica en que la inflación permanecía en niveles elevados causando incertidumbre entre los inversionistas e inestabilidad en los mercados financieros.

Hacia fines del mismo año, se tenía claro que el abatimiento de la inflación era la primera prioridad de la política económica. El gobierno mexicano, se enfrenta a dos opciones de política económica:

1. Llevar a cabo un "*programa ortodoxo*" de estabilización, profundizando el ajuste fiscal y la política monetaria restrictiva.
2. Complementar las medidas "*ortodoxas*" con medidas "*heterodoxas*", como serían el establecimiento de controles de salarios y precios incluidos el tipo de cambio<sup>32</sup>.

En este contexto de inflación inercial, hubiera sido sumamente costosa en función del crecimiento y de empleo, tratando de reducir la inflación simplemente mediante medidas ortodoxas, debido a que la reducción en la demanda agregada de bienes y servicios, afectaría no sólo a los precios, también reduciría las cantidades producidas. Las autoridades incorporaron medidas de control de precios y salarios. El programa mexicano tuvo como parte integral, un conjunto de medidas orientadas al

---

<sup>32</sup> Para finales de 1987, la economía había desarrollado mecanismos por los cuales los aumentos de precios tendían a perpetuarse. Esto sucedió especialmente en lo relativo a salarios y al tipo de cambio.

saneamiento de las finanzas públicas y al crecimiento de la economía. Los principales elementos de los cambios fueron:

1. Reforma presupuestal y fiscal.
2. Privatización de empresas públicas
3. Apertura comercial.
4. Desregulación de diversos sectores de la economía.

En la mayoría de los casos, las medidas de estabilización y las de cambio estructural se complementan y refuerzan unas a las otras.

Para mantener la tendencia decreciente de la inflación, era necesario reducir la transferencia neta de recursos del exterior. En 1989, los esfuerzos para renegociar la deuda externa se intensificaron. En el primer semestre del año se lograron acuerdos de reestructuración y la obtención de nuevos recursos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Club de París<sup>33</sup>. Paralelamente se llevaron a cabo negociaciones con la banca comercial internacional para reestructurar deuda por más de 48,000 mil millones de dólares<sup>34</sup>. México propuso a los más de 500 bancos acreedores un esquema consistente en tres opciones (en las cuales los bancos podrían participar):

1. Intercambiar su deuda por bonos del mismo valor a treinta años, con una tasa fija de interés menor a la del mercado (6.25%).
2. Obtener por su deuda bonos a treinta años con un valor equivalente al 65% de la deuda original. En este caso, los bonos pagarían una tasa de interés de mercado más una prima de riesgo.
3. Cambiar su deuda por bonos de 15 años a una tasa de interés de mercado, más una prima de riesgo y otorgar créditos adicionales.

Los bancos comerciales optaron por la primera opción, en un monto equivalente al 47% de la deuda en renegociación; por la segunda opción, en 41% y por la tercera en un 12%. El acuerdo final se firmó en febrero de 1990. Los efectos directos de la reestructuración de la deuda implicaron una reducción en las transferencias netas al exterior, en un 2% del PIB. Además, el acuerdo tuvo un efecto positivo

---

<sup>33</sup> Creado en 1956, es un fondo donde los países deudores negocian sus pasivos con gobiernos acreedores de países desarrollados.

<sup>34</sup> A finales de 1988, la deuda externa total de México era de 100.9 miles de millones de dólares.

sobre los inversionistas nacionales y extranjeros, incrementando los flujos de inversión extranjera y la repatriación de capitales de mexicanos en el exterior.

Destacan en esa etapa, el crecimiento en la inversión privada y el incremento de las importaciones<sup>35</sup>. Asimismo, la apertura comercial y la desregulación de mercados internos, propició una reestructuración de diversos sectores productivos en la economía: los sectores antes protegidos, tienen que modernizarse para mantenerse en el mercado. Estos factores, que propician una mayor demanda de recursos internos debido al recobrado acceso de México a los mercados internacionales de capitales, en tres formas: en forma de inversión extranjera, créditos del exterior y repatriación de capitales.

**Presupuesto Estatal de México**  
(miles de millones de pesos)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos	328.80	418.88	580.72	731.99	779.79
Gastos	328.19	422.06	583.98	751.53	823.86
Saldo	0.61	-3.18	-3.26	-19.54	-44.07

Fuente: SHCP.

Varios factores contribuyeron a la expansión del gasto de consumo privado en la primera mitad de 1998. El aumento de la actividad económica y su impacto en el empleo produjeron un mayor ingreso disponible, que fue la base para mejorar las remuneraciones reales. En la primera mitad de 1998, el componente más dinámico de la demanda agregada fue el gasto de capital del sector privado, es decir, la diversificación en la inversión<sup>36</sup>.

## 2.2 Reforma Fiscal y Presupuestal

En esta parte se incluye un breve recuento de la evolución de la economía mexicana por las reformas estructurales implantadas en la última década: *la reforma fiscal y presupuestal*.

Existe una estrecha relación entre las diferentes medidas de cambio estructural. Los cambios en materia fiscal y presupuestal, redujeron las necesidades de financiamiento del sector público,

<sup>35</sup> De hecho, la evolución de ambas variables se encuentra estrechamente relacionada. Son varios los factores que han influido en el incremento de la inversión privada. La mayor estabilidad macroeconómica y las perspectivas de un crecimiento sostenido, en el futuro han provocado que las expectativas de rentabilidad de los proyectos de inversión a largo plazo hayan mejorado.

<sup>36</sup> Banco de México, Informe sobre la política monetaria en el lapso, septiembre de 1998.

facilitando la realización de las reformas al sector financiero. Las reformas han abarcado tanto al gobierno central, como a las empresas paraestatales.

A partir de 1982 y con un mayor impulso en 1989, los esfuerzos se concentraron en eliminar los efectos de la inflación sobre la recaudación tributaria. Los principales cambios ocurrieron en el impuesto sobre la renta de las empresas. Se modificaron las disposiciones fiscales para reconocer el efecto de la inflación sobre la base gravable. Se permitieron ajustes inflacionarios a los activos de las empresas y a su depreciación, así como en lo referente al manejo de inventarios.

En 1989, se inició una profunda reforma del sistema tributario. La reforma, buscaba una mayor recaudación:

- *Alcanzar mayor eficiencia y justicia del sistema tributario:* mediante la reducción de tasas impositivas, aumento en la base gravable, eliminación de privilegios fiscales y lucha contra la evasión fiscal.
- *Lograr un sistema fiscal competitivo:* comparable al de los principales socios comerciales de México.
- *Aumentar el ahorro:* a través de la reducción en las tasas impositivas al ingreso de las personas físicas.
- *Promover la inversión privada:* mediante una mayor deducción de las inversiones y eliminando el doble impuesto a los dividendos.

Las tasas impositivas en los ingresos, a personas físicas y morales, se redujeron sustancialmente. En el primer caso, la tasa pasó de 50% en 1988 a 35% en 1991. Para el segundo caso, la reducción fue de 42% a 35% en el mismo periodo.

Para el impuesto sobre la renta a las empresas, se realizó la eliminación de deducciones no justificadas, principalmente en lo referente a comidas en restaurantes y adquisiciones de automóviles. Estableciéndose un impuesto de 2% sobre los activos de las empresas (excepto para el caso de instituciones financieras). Este impuesto es acreditable contra el impuesto sobre la renta<sup>37</sup>. El motivo fundamental para su establecimiento, fue que un elevado número de empresas no reportaban utilidades fiscales (no pagaban impuestos). En muchos casos, se trataba de empresas que si eran

---

<sup>37</sup> Significa que la empresa puede restar del gasto del impuesto sobre la renta, específicamente el pago del impuesto sobre activos.

rentables, (los manejos contables no mostraban utilidades). Con el impuesto sobre activos se buscaba recaudar impuestos, derivados de este tipo de empresas<sup>38</sup>.

En lo que se refiere al impuesto al valor agregado (IVA), su tasa se redujo de 20% y 15% a 10% en 1992. Para compensar esta reducción, los impuestos a las gasolineras aumentaron 60% entre 1988 y 1992. También se redujeron las tasas de impuestos específicos como son los de automóviles, tabaco y adquisición de inmuebles. Además, se eliminaron los correspondientes a refrescos, azúcar y servicios telefónicos.

En el aspecto operativo, se tomaron severas medidas para combatir la evasión fiscal<sup>39</sup>. Se elevó el número de auditorías, así como la persecución de delitos fiscales<sup>40</sup>.

Como resultado de las reformas, el sistema tributario mexicano se puede considerar competitivo con el exterior al nivel de tasas. Considerando los impuestos estatales y locales, la tasa de impuestos sobre la renta de las empresas es relativamente inferior en comparación con sus socios comerciales. Respecto a la base del impuesto, es importante destacar dos características del sistema mexicano:

- Permite el ajuste por inflación, de tal manera que las ganancias meramente inflacionarias quedaran excluidas del impuesto.
- Permite la deducción inmediata del valor presente en la depreciación de las inversiones.

Es importante destacar las características de la Reforma Fiscal y presupuestal:

- Disminución en las tasas impositivas.
- Incremento en la recaudación tributaria del Gobierno Federal (debido a dos factores):
  - Ampliación de la base.
  - Ampliación del número de contribuyentes.
- Mejor administración fiscal.
- Estricta aplicación de las leyes fiscales.

---

<sup>38</sup> El objetivo original de los regímenes especiales, era promover el desarrollo de esos sectores. Sin embargo, con el tiempo se convirtieron en privilegios fiscales.

<sup>39</sup> Debido a los cambios legales y administrativos, el número de contribuyentes paso de 1.7 millones en 1988 a casi 4 millones en 1992.

<sup>40</sup> Un dato significativo en este aspecto, es que entre 1929 y 1988, solo hubo dos casos por delitos fiscales: entre 1989 y 1992, se dieron 380 delitos de este tipo.

Con ello, la recaudación fiscal total paso de representar el 12.6% del PIB en 1988 al 17.7% en 1992.

Por su parte, la política de gasto público también sufrió una profunda transformación y para lograr la estabilidad, fue necesario conjuntar un aumento de ingresos públicos y reducir el nivel de gasto del gobierno. Así, la proporción del gasto total del sector público en relación con el PIB, ha bajado de 47% en 1982 a 27% en 1992 (excluyendo el componente inflacionario del pago de intereses sobre la deuda interna, la reducción es de 36% a 24%).

Un punto a destacar en la estrategia de gasto social, fue la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Se tenía como principal objetivo el coordinar los esfuerzos del sector público para aminorar la pobreza extrema, canalizando los recursos necesarios para la población, tomando en cuenta su iniciativa y sus organizaciones.

El 15 de diciembre de 1987, el Presidente de la Madrid anuncia el establecimiento del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), suscrito por el gobierno y por representantes de empresarios, obreros y campesinos. Lo que se pretende en un primer momento, es el consenso de los diferentes sectores con respecto a las características del programa. Además, se trató de que el sacrificio del ajuste estuviera repartido:

- *Gobierno*: Redoblar el esfuerzo del ajuste fiscal.
- *Obreros y campesinos*: se comprometieron a reducir sus demandas salariales y de ingresos.
- *Empresarios*: moderarían las utilidades.

El pacto ha pasado por 11 etapas distintas y por tres distintas denominaciones: Pacto de Solidaridad Económica (PSE), Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y Pacto para la Estabilidad, la competitividad y el Empleo (PECE).

Las medidas del pacto, también tienen algunos referentes importantes como es la carta de intención de 1982, en el que se plasman algunos compromisos para que pueda funcionar la economía mexicana.

## CONVENIO DE MÉXICO CON EL FMI: 1982

Políticas de Estabilización	Objetivos Globales
PIB	Se estima que no será mayor al 1%.
Balanza de pagos	Reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos a 5,8 mdd.
Inflación	Disminuirá al 80%.
Política fiscal	Saneamiento de las finanzas públicas.
Deuda	En 1983 no excederá a los 5,000 mdd y bajará la relación deuda/PIB.
Gasto público	Disminuir el gasto. La relación déficit/PIB bajará a 8,5%, 5,5% y a 3,5% en 1983, 1984 y 1985 respectivamente.
Impuestos	Buscará abatir la evasión y ampliar la cobertura.
Ingresos	Revisar los impuestos que han quedado rezagados ante la creciente inflación.
Política monetaria - financiera	Buscará mantener la actividad productiva, para ello se tomarán las medidas necesarias.
Tasa de interés	Se ajustará a los objetivos de la política monetaria y financiera.
Mercado de valores	Se estimulará para fomentar fuentes alternativas de intermediación financiera.
Política cambiaria	Será flexible para mantener la competitividad, reducir importaciones y la fuga de capitales. Se mantendrá el tipo de cambio dual durante la ejecución del programa.
Política salarial	Estará en función de los objetivos de empleo y de la productividad. Se buscará la protección de los niveles de vida de la clase obrera y su participación en el crecimiento del ingreso.
Política comercial	Se racionalizará el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para la importación.

La creación del Programa Inmediato de Reordenación Económico (PIRE):

### OBJETIVOS DEL PIRE: 1982

Políticas de Estabilización	Objetivos Globales
PIB	Protección y estímulo a la producción de alimentos.
Política fiscal	Habrà disciplina fiscal.
Deuda	Se evitará el crecimiento desproporcionado de la deuda.
Gasto público	Se disminuirá el crecimiento del gasto público y del déficit. Reestructuración de la administración pública federal.
Ingresos	Se buscará que aumenten los ingresos públicos.
Política monetaria- financiera	Se canalizará el crédito a las prioridades del desarrollo.
Política cambiaria	Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
Política salarial	Habrà protección al empleo mediante un programa de apoyo a la planta industrial, apoyando a la pequeña y mediana empresa.

El 22 de julio de 1986, México nuevamente tiene que firmar una carta de intención.

## CARTA DE INTENCIÓN FMI: 1986

Políticas de Estabilización	Objetivos Globales
PIB	Fortalecer las perspectivas de crecimiento a largo plazo.
Inflación	Moderar la inflación.
Política fiscal	Fortalecimiento de las finanzas públicas para moderar la inflación y aumentar la canalización de recursos al sector privado.
Déficit fiscal	El esfuerzo fiscal medido por el saldo primario será de 3% del PIB.
Deuda	Su reestructuración permite el intercambio por parte de los acreedores de deuda del sector público, por acciones de compañías del sector privado, así como 12,000 mdd para cubrir las necesidades de financiamiento para 1986 – 1987.
Gasto público	Promoverá una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Se usará el concepto del déficit operacional.
Ingresos	Se espera que en los próximos 18 meses se incrementen los ingresos del Estado en 1,2% del PIB respecto de 1982.
Política monetaria	Será acorde con la reducción de la inflación, con la meta de la balanza de pagos y apoyará la capacidad productiva.
Tasa de interés	Se mantendrá una política flexible de tasa de interés.
Política cambiaria	Será flexible para proteger la posición competitiva externa de México, fortalecer la posición de las reservas internacionales y facilitar la liberación de la política comercial. Se mantendrá el objetivo de alcanzar la unificación de dicho mercado en el futuro.
Política salarial	Buscará proteger el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos.
Políticas de ajuste estructural	El gobierno iniciará una reforma estructural del sistema tributario, cuyo aspecto más importante será la corrección de la base gravable del impuesto global de las empresas. Se mantendrá una política selectiva para promover la inversión extranjera directa.
Política comercial	Se mantendrá el proceso de liberación reduciendo los sesgos en contra del crecimiento de las exportaciones, promoviendo una mejor asignación de recursos. Continuará en los próximos 30 meses la sustitución de los permisos de importación por aranceles. Se diversificarán las exportaciones petroleras.
Privatización	Continuará la desincorporación vía venta, fusión o liquidación de empresas no prioritarias y no estratégicas.

El gobierno tiene que aplicar un programa de reestructuración de la economía, resultando el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

## PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC): 1986

Políticas de Estabilización	Objetivos Globales
PIB	Restauración del crecimiento sostenido entre 3 y 4% en un clima de estabilidad financiera.
Inflación	Control de la inflación.

Política fiscal	El fortalecimiento de las finanzas públicas es vital para lograr los objetivos del programa.
Déficit fiscal	Disminución del pago del servicio de la deuda externa, adecuándola a los ingresos recibidos por la exportación del petróleo. El programa deberá contar con el financiamiento externo necesario.
Impuestos	El abatimiento del déficit fiscal, se hará vía venta de empresas paraestatales no estratégicas, cancelando subsidios y adecuando las PyTSP.
Ingresos	El aumento de los ingresos tributarios será del 1,2%.
Política salarial	Proteger la empresa productiva y la generación de empleos.
Políticas de ajuste comercial	Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural, impulsar la descentralización de la vida nacional e impulsar cambios estructurales desde el lado de la oferta, necesarios para fomentar la eficiencia de la economía y fortalecer el crecimiento del país. Habrá una liberación gradual del crédito y mayor apertura a la inversión extranjera directa.

A finales de 1987, se tiene que tomar una nueva estrategia para poder paliar la crisis que recién se había agravado en virtud del “*crash*” bursátil de noviembre. El gobierno sacó a la luz el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

#### PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA (PSE): 1987

Políticas de Estabilización	Objetivos Globales
Inflación	Reducir a la mitad la registrada en 1987.
Política fiscal	Estricta disciplina en el manejo de las finanzas.
Gasto público	El gasto programado bajará del 22% del PIB al 20,5% en 1988. El superávit primario aumentará de 5,4% a 8% del PIB.
Políticas de ingresos	Los PyTSP se ajustarán a partir del 16 de diciembre de 1987, permanecerán constantes durante enero y febrero y se ajustarán a partir de marzo. Ingresos adicionales de 1,4% del PIB.
Política cambiaria	Será flexible, apoyará la reducción de la inflación y la competitividad.
Política salarial	Los salarios vigentes aumentarán 15% y los salarios mínimos aumentarán 20%, a partir de enero de 1988. La revisión salarial será mensual hasta alcanzar una inflación mensual de 2%.
Política comercial	Continuará la sustitución de permisos previos por aranceles. El arancel máximo bajará de 40 a 20% y desaparecerá la sobretasa de 5% de impuesto a la importación.
Privatización	Continuará la desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público (eliminando subsidios injustificados).

A la llegada de Ernesto Zedillo, la gravedad de las condiciones en las finanzas públicas no permitió evitar otra crisis. La crisis de 1994 fue de un impacto tal que incluso afectó a otros países “*Efecto Tequila*”, en particular a los países de América Latina.

De nueva cuenta sale otro programa de estabilización:

*Finanzas Públicas:* reducción adicional del déficit en tres puntos porcentuales del PIB, mediante 1.5 puntos de disminución en el gasto y 1.5 puntos de aumento en ingresos, principalmente debido a incrementos en los precios de bienes y servicios del sector privado.

*Política Monetaria Restrictiva:* restricción al crédito doméstico. Se fijaron estrictos límites a los préstamos que podían otorgar los bancos comerciales.

*Apertura Económica:* aumento a las medidas de reducción de niveles arancelarios, así como de permisos de importación.

*Control Selectivo de Precios:* más que un congelamiento de precios, el programa se orientó a coordinar algunos precios líderes en la economía. Esta acción fue facilitada por la estructura oligopólica de algunos mercados, en los que bastaba controlar los precios de los productos de algunas empresas líderes, para que el resto de los precios del sector se mantuvieran en línea.

*Corrección del Proceso de Fijación de Salarios:* para eliminar la inercia inflacionaria causada por la fijación de salarios en base a la inflación pasada, se buscó pasar a esquemas donde el ajuste inflacionario a los salarios fuera en base a la inflación futura esperada<sup>41</sup>.

### **2.3 Apertura Económica**

Como ya mencioné, una parte importante de la política de industrialización de México a partir de la década de los 50's, consistió en proteger a la industria de la competencia internacional. Esta política se acentuó a partir de 1970, con el agravante de que no solamente se utilizó con fines macroeconómicos, sino que también se buscó controlar los desequilibrios macroeconómicos del periodo 1970 a 1982. Los importantes déficits en la balanza de pagos ocurrieron en 1976 y 1981-82, debiéndose básicamente al excesivo déficit público, por lo que se intentó corregir el déficit externo con mayores controles directos a las importaciones.

A finales de 1982, la economía mexicana enfrentaba un elevado grado de protección. En ese año, el 100% de las importaciones estaban sujetas a permisos previos, el arancel promedio ponderado era

---

<sup>41</sup> Elaborado del libro (Aspe, 1998) y SHCP.

16%, el máximo 100% y existían 16 niveles arancelarios. El proceso de apertura comercial comenzó con fuerza en 1985, en tres puntos:

En 1985, México suprimió los permisos de importación sujetos a restricciones cuantitativas sobre casi 80%. En julio de 1986 México ingresó al GATT<sup>42</sup>. Inmediatamente, los aranceles en promedio bajaron de 16.4 a 13.1%, y la dispersión se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios, menos de 28% del valor de las importaciones se quedó sujeto a permisos. Desde la adhesión al GATT el proceso de apertura ha continuado sin interrupción. En 1985, se redujo a 12% la porción de los renglones de la estructura arancelaria sujetos a permisos de importación, y para 1994 sólo llegaba a 1%. En la actualidad, sólo 9.1% de la importación de bienes comerciables requiere de un permiso, con un arancel promedio de 13.1% y un máximo de 20%. Los permisos que se requieren en los productos, están en 198 categorías (pollo, leche, frijoles, trigo, armas, automóviles, textil y vestidos).

Las medidas dentro del Pacto de Solidaridad Económica (PSE): como se puede observar en el apartado anterior, permitieron a México estabilizar los indicadores económicos.

La negociación de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales: a principios de los 90's, el crecimiento de la economía mexicana fue apenas 3.6% anual en promedio; por ejemplo, en comparación con la economía chilena, que subió a un ritmo de 7% anual, fue muy bajo.

**Tabla de Aranceles 1982-1992**

(Cifras en%)

Concepto	1982	1985	1992
Arancel promedio	27.00	25.40	13.10
Arancel promedio ponderado	16.40	13.30	11.40
Arancel máximo	100.00	100.00	20.00
Numero de niveles arancelarios	16	10	5
Importaciones sujetas a permisos	100.00	35.00	11.00

<sup>42</sup> Esta intención ya fue anunciada en el año 1979 por el presidente López Portillo, pero con los problemas de balanza de pagos en los 80's se incrementaron nuevamente las barreras comerciales; a fines de 1982 el 100% de las importaciones estaba sujeto a la expedición de permisos.

En 1988, con la implementación del “PSE”, se reforzó la política de apertura económica. Los cambios más importantes, consisten en que el porcentaje de importaciones sujetas a permiso previo tuvieron una reducción de 27% en 1987 a 11% en 1992 (los productos protegidos eran principalmente el sector agrícola y en menor medida, los sectores de bienes de capital y automotriz), el arancel promedio ponderado se reduce de 13% en 1987 a 11.4% en 1992, además el arancel máximo bajo de 100% a 20% en el mismo periodo.

El principal impacto de la apertura comercial, se puede observar en el importante cambio en la composición de las exportaciones mexicanas. En un ambiente de mayor competencia internacional, las empresas se ven en la necesidad de ser más eficientes, volviéndose más competitivas en el exterior. La apertura les permite tener acceso a insumos a precios internacionales, fortaleciendo su capacidad exportadora. En 1982, México era uno de los principales países exportadores de petróleo<sup>43</sup>. Para 1992, la situación cambia radicalmente. Las exportaciones de manufacturas ascendieron a 29,000 millones de dólares, representando el 70% del total y las petroleras fueron solo el 22%.

México inicia negociaciones con sus principales socios comerciales, tendientes a lograr un comercio más libre. El primer acuerdo fue el de Chile, que entró en vigor en septiembre de 1991. Así, en enero de 1992, ambos países abolieron las barreras no tarifarias para la mayoría de los productos que intercambiaban. El arancel máximo acordado fue de 10%, que paulatinamente iría reduciéndose<sup>44</sup>.

### Exportaciones 1982-1992 (Millones de Dólares y Participación del Total)

Sector	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Agricultura*	1,233 3.07%	1,189 2.89%	1,460 3.30%	1,409 5.13%	2,099 5.78%	1,543 4.67%	1,671 4.77%	1,753 5.02%	2,161 4.73%	2,372 4.30%	2,148 3.99%
Ind. Extractiva	16,602 41.34%	15,667 38.12%	15,736 35.52%	13,891 33.98%	6,090 22.80%	8,453 23.64%	6,543 17.79%	7,896 18.35%	9,573 19.11%	7,811 15.63%	7,783 14.44%
Petróleo y Gas	16,101 40.10%	15,143 36.85%	15,197 34.31%	13,309 32.56%	5,580 20.89%	7,877 22.03%	5,883 16.00%	7,292 16.94%	8,929 17.82%	7,264 14.53%	7,415 13.76%
Manufacturas**	6,213 15.47%	9,089 22.12%	11,890 26.84%	11,521 28.18%	13,429 50.27%	17,693 49.49%	22,526 61.25%	25,585 59.45%	28,956 57.79%	32,577 65.17%	36,413 67.58%
No clasificados	8 0.02%	8 0.02%	14 0.03%	60 0.15%	72 0.27%	60 0.17%	71 0.19%	101 0.23%	277 0.55%	185 0.37%	124 0.23%

<sup>43</sup> Las exportaciones de petróleo, en ese año representaron el 67% del total, mientras que las manufacturas representaban el 26%, con un valor de 6,213 millones de dólares.

<sup>44</sup> Son aproximadamente 105 los productos excluidos del acuerdo entre los que destacan: tabaco, azúcar, petróleo y con un trato especial para el caso de la industria automotriz.

Fuente: Banco de México.

\* Incluye: Ganadería, Silvicultura, Apicultura, Caza y Pesca.

\*\* Incluye: las exportaciones de la industria maquiladora.

Evidentemente el acuerdo de libre comercio más importante para México, es el que se negoció a partir de 1992 con los Estados Unidos y Canadá, entrando en vigor el 1 de enero de 1994. En ese momento, esta zona de libre comercio se convirtió en la más grande del mundo: con casi 370 millones de habitantes; un producto interno bruto de aproximadamente 6.7 mil millones de dólares. Cada país debería otorgar a los otros dos "*trato nacional*", es decir un trato no menos favorable, que el otorgado a sus propios productos, servicios e inversiones. La mayoría de las barreras se eliminarían de manera inmediata, aunque en ciertos sectores la reducción sería gradual durante 15 años<sup>45</sup>.

En complemento, nuestro país también suscribió acuerdos comerciales con otras naciones: Nicaragua; con el Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras; el Tratado de Libre Comercio, que forma parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que regulará en el futuro las relaciones comerciales entre México y la Unión Europea (UE) y el TLC con Israel.

Por otra parte, los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) -Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- acordaron iniciar las negociaciones para crear un área de libre comercio, con la contraparte mexicana.

Caso especial fue China, que sin suscribir un acuerdo comercial con nuestro país, tuvo la necesidad, para ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC), de negociar con diversos países, entre ellos México, acceso a mercados para bienes y servicios. En el caso de nuestro país, aceptó el mecanismo *antidumping* y de *salvaguardas*, lo cual es importante porque no provocará distorsiones para el mercado mexicano.

En lo referente al acceso a mercados, el gobierno Mexicano obtuvo de China rebajas arancelarias en 140 productos donde existe un interés prioritario para exportar, ya que habrá una reducción arancelaria del 100 al 15%. Algunos de los productos negociados son: productos del mar, vegetales, fruta, azúcar jugo de naranja, café, cerveza, cemento, tabaco químicos, caucho, vidrio, hierro y acero,

---

<sup>45</sup> Los principales sectores sujetos a estas disposiciones específicas fueron: textiles; agricultura; automóviles y autopartes; energía y petroquímica; y, el sector financiero.

automóviles y autopartes. También se pidió que China otorgara el reconocimiento de la denominación de origen del tequila y del mezcal. Para México es de suma importancia que China asuma los acuerdos de la OMC y así mantener una relación comercial dentro de un marco de competencia sana y regulada. Sin embargo, el ingreso de China a la OMC trajo enormes consecuencias principalmente para la pequeña y mediana empresa, básicamente la vinculada a la industria del sector juguetero, textil, calzado, metal-mecánico y herramientas, ya que los precios que ofrece la nación asiática son su principal ventaja.

## 2.4 Desregulación y Competencia Económica

La regulación y la protección comercial, cuyo objetivo inicial era permitir el desarrollo de una base industrial nacional, originaron empresas poco productivas. La regulación y la protección anularon en gran medida uno de los elementos más importantes para lograr la eficiencia: *la competencia*. En importantes sectores, los productores mexicanos fueron aislados de la competencia internacional y, en muchos casos de la nacional. Así podrían obtener cuantiosas ganancias cobrando precios elevados y sin necesidad de mejorar su productividad o su tecnología, debido a que no había la posibilidad de que nuevos productores entraran a sus mercados, ofreciendo mejores condiciones de calidad y precio. La permanencia de este esquema de alta protección y regulación, impedirá sentar las bases que promovieran una industria nacional eficiente y competitiva con el exterior.

La respuesta a este fenómeno, permitió un cambio en la filosofía y en el diseño de la regulación económica<sup>46</sup>. Las reformas implicaron la disminución de los controles para facilitar la entrada y salida de empresas en los distintos sectores productivos, logrando con ello una mayor competencia. Sin embargo, en otros casos se requería reforzar la regulación para promover esos mismos objetivos; el ejemplo más claro es la nueva ley de competencia económica.

Los cambios se dieron en dos niveles:

*Afectando a la economía en su conjunto:* destacando los cambios en la legislación de las sociedades mercantiles y la ley de quiebras, buscando reducir los costos de transacción. Se expidió una ley de metrología y normalización, se reforzó la legislación de protección al consumidor, se expidió una nueva ley de patentes y marcas dando certidumbre a derechos de propiedad intelectual, especialmente

---

<sup>46</sup> (Gil Diaz & Fernandez, 1991). En este trabajo se presentan las implicaciones de la regulación en varios sectores de la economía mexicana.

en los casos de nuevas tecnologías y procesos productivos. Es importante mencionar que el cambio más importante, fue la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica.

La competencia es un factor indispensable para que la acción de los agentes privados, provoque una adecuada asignación de los recursos de la economía. En este sentido, la nueva legislación en la materia tipifica las distintas prácticas anticompetitivas y establece severas sanciones para los infractores. La ley establece la formación de la Comisión Federal de Competencia Económica, como un organismo con autonomía encargado de prevenir y sancionar prácticas monopólicas. Son numerosos los sectores que fueron sujetos a profundos cambios en su regulación. La transformación más importante es la referente al sector agrícola.

En 1991, se modificó el artículo 27 de la Constitución para fortalecer los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola. La reforma permitió a los actuales ejidatarios mantenerse bajo el régimen anterior o asumir plenos derechos de propiedad sobre la tierra que les corresponde. Se permite el arrendamiento de los terrenos y la asociación con otros productores, así como la propiedad de tierras por parte de las sociedades mercantiles que antes estaban prohibidas. Se conservan los límites máximos sobre la extensión de las tierras sujetas a propiedad privada. También se permite la participación de la inversión extranjera (hasta en 49%) en proyectos en el campo.

*En lo referente a sectores específicos:* las reformas en el sector financiero junto con la privatización de los bancos comerciales, sufrieron una modificación importante en el marco regulatorio. Las reformas se enfocaron a promover un entorno más competitivo mediante la eliminación de restricciones cuantitativas al crédito, la liberalización de las tasas de interés y una mayor integración con los mercados internacionales.

Se crearon nuevos instrumentos financieros que permitieron la cobertura de riesgos con respecto a la inflación, devaluación del tipo de cambio y, en general, otorgaba mayor certidumbre en el rendimiento de los inversionistas. Asimismo, se fortalecieron las facultades de supervisión y control de las autoridades. En el sector de comunicaciones y transportes, se liberalizó el transporte terrestre de carga, para permitir la libre entrada de transportistas y para eliminar numerosas restricciones en cuanto a la carga y descarga de mercancías. Se dio una importante desregulación en el transporte aéreo para flexibilizar la fijación de tarifas y para permitir la libre entrada de empresas. Asimismo, en el caso de los puertos se eliminaron los monopolios y se buscaba promover la competencia tanto entre puertos

como al interior de cada puerto. Además, se promovieron cambios en importantes sectores: minería, electricidad, petroquímica, pesca y turismo, entre otros.

## 2.5 Privatización de empresas estatales en México

### 2.5.1 *El Gobierno como Empresario*

Las empresas públicas han sido importantes en la estrategia de política pública y han contribuido a su desarrollo, en particular en las últimas décadas del siglo XX.

*“Las empresas públicas son el instrumento de que dispone el Estado mexicano para ejercer funciones estratégicas y prioritarias que le reserva la Constitución de la República, para fortalecer la soberanía y cubrir la demanda de bienes básicos de la población”.* (Villarreal, 1988)

La creación de empresas públicas durante el periodo que se inicia con la Constitución de 1917 había obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria. (Villarreal & Villarreal, 1978)

Algunas de las razones para crear las empresas públicas mexicanas fueron (Sánchez, 2010):

1. *Para que se desenvuelvan en mercados donde enfrenten la competencia.* Los monopolios y las prácticas no competitivas, generan pérdidas en bienestar (redistribución regresiva del ingreso).
2. *Para la explotación de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola:* Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la consolidación de los Ferrocarriles Nacionales de México en el periodo cardenista, así como los grandes proyectos industriales del decenio de los años cuarenta: Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes, que posteriormente se transformaría en Fertilizantes Mexicanos;
3. *Para aumentar la integración de la planta productiva nacional:* Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas en los años sesenta y el importante esfuerzo en actividades productoras de bienes de capital, impulsada fundamentalmente por Nacional Financiera en el decenio de los años setenta;
4. *Para rescatar a los privados:* Compra de empresas públicas desarrolladas inicialmente por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos periodos de maduración en las inversiones o deficiencias de

gestión: (antiguo Complejo Industrial de Ciudad Saghún, Hgo.), textil, pesquera, ingenios azucareros y las empresas del Grupo Somex; las autopistas

5. *Para impulsar el desarrollo tecnológico:* (Instituto Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, Nacionales de Investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio Exterior);
6. *Para lograr objetivos específicos de bienestar social:* mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o para garantizar ingresos al sector campesino: Sistema de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)

Antes del proceso de privatización mexicana, en diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado por **1,155 entidades**, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos. (Pichardo Pagaza, 1988).

### 2.5.2 *La Privatización en México*

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, establece con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la estrategia general de política económica a llevar a cabo en su sexenio. Las dos líneas fundamentales de acción que se plantearon desde el inicio fueron: la reordenación económica y el cambio estructural.

El cambio estructural de la economía comprendía la reordenación del sector público, su reconversión industrial, la estimulación del sector privado como pivote de la producción y saneamiento de las finanzas públicas, con el fin de dinamizar e insertar la economía nacional al mercado global.

Considerando lo anterior, la privatización es un elemento clave para llevar el cambio estructural, ya que el Estado pasaría de ser un “Estado propietario” a ser un “Estado rector”. Y uno de los mecanismos para lograr el ajuste en las finanzas públicas que permitiera estabilizar la economía al eliminar una fuente importante de gastos (Rogozinski, *La Privatización de Empresas Paraestatales*, 1993, pág. 120).

Ahora bien, la conducción de la política económica independientemente de una u otra administración, había dependido de dos convenios firmados a partir de 1982 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de tres acuerdos firmados de reestructuración de la deuda externa del sector público alcanzados con la comunidad financiera internacional a mediados de 1986. En dichos convenios se

refuerzan las condiciones de los organismos financieros internacionales impuestos a México desde 1982, que significan entre otras cosas, una mayor apertura de la economía, una rápida privatización de las empresas públicas, mayores facilidades a la inversión extranjera, así como la mayor intromisión de la banca internacional, multilateral y privada en la conducción de la economía nacional (Pérez Ramirez, 2004).

La privatización, en realidad, no era parte central del plan económico inicial de Miguel de la Madrid, aunque su gobierno adoptó un programa modesto al respecto en 1983. La privatización se inició lentamente, pero después de 1985 se aceleró. Solo se privatizaron 23 empresas en 1983-1984 (comparadas con 30 en 1984). En febrero de 1985, de la Madrid anunció un nuevo paquete de medidas económicas: incluía un programa de privatización más amplio que ponía en la mira 236 entidades gubernamentales (de las cuales únicamente 52 eran empresas en operación). El gobierno amplió el programa otra vez en 1987-1988 (Shnaider, 1990).

### Formas de Privatización en México

Modalidades	Características de empresa
Extinción o Liquidación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de los objetivos para los que fue creada.</li> <li>• No rentable y sin potencial económico.</li> <li>• Existencia sólo en el papel.</li> </ul>
Transferencia a gobiernos estatales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritaria y vinculada con los programas de desarrollo regional.</li> </ul>
Fusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento en eficiencia al unirse a dos o más empresas públicas.</li> </ul>
Venta o enajenación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidad no estratégica, ni prioritaria.</li> </ul>

Fuente: (Rogozinski, La privatización en México. Razones e impacto., 1997, pág. 110).

Para entender la justificación de un programa de privatización de empresas, es fundamental primero conocer por qué estas entidades formaron parte del sector público. En el caso de México, no hubo una estrategia definida del gobierno para la creación o adquisición de empresas. En numerosas ocasiones, el gobierno adquirió empresas no rentables del sector privado que se encontraban cerca de la quiebra con la finalidad de evitar pérdidas a los accionistas privados de las empresas. Así, el gobierno adquirió una gran cantidad de empresas, que comprendieron desde aerolíneas, hasta hoteles y centros de diversión.

En otras ocasiones, la creación de empresas públicas obedeció a estrategias erróneas de desarrollo<sup>47</sup>. Por otra parte, es importante mencionar que existen también algunas empresas públicas que cumplen una importante labor para integrar y desarrollar al país en sectores donde la participación del sector privado no hubiera sido posible o conveniente. Así, las empresas públicas han desarrollado un importante papel, por ejemplo, en el desarrollo de infraestructura de transporte y en el sector energético.

De las 1,115 compañías estatales que había en 1982, más de 80% fueron desincorporadas hacia fines de 1995 - por ejemplo: líneas aéreas nacionales: Mexicana y Aeroméxico, Compañía Minera Cananea, Teléfonos de México – vendidos por 4,000 millones de dólares - o los bancos comerciales (solamente la ganancia de la privatización de 18 bancos terminada en 1982 fue de 12.9 mil millones de dólares). Posteriormente, se pusieron a la venta los dos bancos más importantes de México: el Banco Nacional de México (BANAMEX) y el Banco de Comercio (Bancomer), los cuales fueron comprados por inversionistas privados en aproximadamente 2,000 y 3,000 millones de dólares. Entre las empresas más importantes que no se privatizaron se encuentran PEMEX y la CFE. La privatización ganó en total 22 mil millones de USD que fueron dirigidos oficialmente al pago de la deuda externa.

La estrategia contempla no sólo la venta de empresas, sino también su transferencia a gobiernos estatales y su liquidación. La liquidación es importante debido a que hay casos en que las empresas no son viables, en el sector público o en el privado, al liquidarlas se termina con la transferencia de recursos<sup>48</sup>. El programa empezó con la privatización de empresas pequeñas y medianas, principalmente para que las autoridades adquirieran experiencia en este proceso, totalmente nuevo para la economía mexicana. Desde finales de 1988, se inició la privatización de grandes empresas, el proceso todavía no termina<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Quizás el caso más dramático es el de las empresas acereras, que en un periodo de diez años, perdieron más de 8 mil millones de dólares.

<sup>48</sup> Con ello, se pretendía dar la señal en la decisión del gobierno de no utilizar recursos públicos para mantener empresas comerciales o industriales no rentables.

<sup>49</sup> Las empresas grandes son: aerolíneas (Aeroméxico y Mexicana), Teléfonos de México, empresas acereras, ingenios, FERTIMEX y los bancos comerciales. En la actualidad, se inició ya con la privatización en el sector eléctrico.

La privatización de mayor tamaño y complejidad, fue Teléfonos de México. No sólo se trató de una empresa muy grande a privatizar, además deberían considerarse sus características, requiriendo comparar numerosos aspectos<sup>50</sup>. Este proceso se llevó a cabo en dos etapas:

- Modificación de la estructura accionaria, permitiendo tener el control de las empresas con el 20% del capital<sup>51</sup>.
- Colocación de acciones en mercados bursátiles de más de 20 países<sup>52</sup>.

La privatización de los bancos comerciales, requirió de una transformación institucional antes de proceder a la venta de acciones. Para lograr un entorno más competitivo se eliminó el encaje legal y se permitió a los bancos fijar libremente sus tasas activas y pasivas<sup>53</sup>.

Entre 1982 a 1993, se desincorporaron 942 paraestatales. Los recursos generados por la venta de empresas entre 1983 a 1993, ascendieron a casi 22,000 millones de dólares<sup>54</sup>. En la actualidad, existen diferentes estudios sobre los resultados del proceso de privatización<sup>55</sup>. Los beneficios se han distribuido en diferentes proporciones entre gobierno, consumidores, accionistas y trabajadores<sup>56</sup>.

Es importante señalar que en algunos casos, como el de SICARTSA (acero) y DINA (camiones)<sup>57</sup>, en tres años, lograron que sus ventas y la productividad laboral, se triplicaran. Tal vez, la privatización

---

<sup>50</sup> La situación financiera estaba muy deteriorada, por lo que hubo que reestructurar la deuda y cambiar su estructura tarifaria. Las relaciones laborales eran muy complejas y se requirió modificar las condiciones contractuales con los trabajadores. Al ser la única empresa de telefonía en México, fue necesario rediseñar su marco regulatorio.

<sup>51</sup> Este paquete accionario se subastó y fue ganado por un grupo formado por inversionistas mexicanos, estadounidenses y franceses (los mexicanos eran la mayoría). Además, se vendieron acciones que equivalían 4.4% de capital a los trabajadores de la empresa.

<sup>52</sup> El total de recursos obtenidos, por la venta de acciones es de aproximadamente 6,000 millones de dólares.

<sup>53</sup> Los 18 bancos comerciales que eran propiedad del Estado, se privatizaron en 15 meses. Los recursos totales fueron alrededor de 12,000 millones de dólares.

<sup>54</sup> Utilizando principalmente para la reducción de la deuda interna del gobierno. Para una mayor claridad de este proceso, se puede consultar: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, *"El proceso de enajenación de entidades paraestatales"*, México, SHCP, 1993.

<sup>55</sup> A este respecto, existen dos vertientes principales:

1. A favor: los estudios realizados por organismos internacionales como el BM, FMI, OCDE, entre otros. En ellos, se mencionan los efectos positivos sobre el bienestar económico (los beneficios se transfirieron a los gobiernos locales y su liquidación).
2. En contra: los estudios realizados por ONG's, académicos independientes, organizaciones populares, entre otros. En estos estudios se mencionan los impactos negativos: por la distribución de los costos sociales; la creación de monopolios; reglamentaciones poco claras; beneficios a la oligarquía económica; entre otros.

<sup>56</sup> En algunos casos, aunque el efecto neto de las privatizaciones ha tenido ciertos efectos positivos (para algunos grupos), se puede observar como tiene un efecto negativo en otros sectores (grupos que han resultado perdedores). Se pueden encontrar varios ejemplos en los estudios del Banco Mundial, en los cuales se analiza la privatización de TELMEX, AeroMéxico y Mexicana, se señalan los importantes aumentos en el bienestar derivado de la venta (mejoras en la productividad). En el caso de TELMEX, los beneficiarios fueron el gobierno, los accionistas y los trabajadores; por otro lado, se observa que los consumidores resultaron ser los perdedores debido al alza de las tarifas.

<sup>57</sup> En menos de dos años, SICARTSA logró aumentar su productividad laboral en casi 200%. Sus condiciones de productividad y situación financiera, le han permitido participar con relativo éxito en el mercado internacional. Desde el momento de su privatización en 1988, DINA negoció nuevas relaciones laborales con su sindicato, reestructuró la empresa y realizó alianzas en otras empresas del ramo, en dos contextos: nacional e internacional.

más problemática ha sido la de los ingenios azucareros, debido a la estructura de la industria nacional y caída de los precios internacionales.

Por otra parte, el gobierno ha diseñado mecanismos para propiciar una mayor participación de la iniciativa privada en la construcción y operación de infraestructura. El caso más importante en su momento, fueron las carreteras y la operación de puertos.

En la historia de México, se pueden distinguir entre grandes monopolios, casi-monopolios y cárteles (privados y públicos):

- PEMEX: energía, monopolio público; la extracción y refinación siguen siendo el monopolio estatal, pero la petroquímica y la comercialización interna de gasolina y diésel ya está abriendo poco a poco con el TLC a capital y competencia extranjera.
- TELEvisa: 90% de los anuncios por televisión.
- CEMEX: 60% del mercado del cemento.
- VITRO: 90% del vidrio llano.
- ICA: más de 50% de construcción pesada (carreteras).
- BANCA: un cártel que maneja grandes diferenciales de tasa activa y pasiva.
- FERROCARRILES: pésimo servicio, fragmentación en la participación privada.
- CFE: electricidad, pésimo servicio, monopolio público (100%).

Los ingresos totales por ventas se aproximan a los 22,000 millones de dólares, en su mayoría fueron utilizados para reducir el monto de la deuda interna. Las transferencias globales del Gobierno Federal descendieron de casi 6% del PIB en 1987 a cerca de 2% en 1991.

Finalmente se hace de nuevo referencia al trabajo sobre privatización en México de Juan Sánchez González (Sánchez, 2010) *“La privatización tuvo su auge en los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas por el número de empresas públicas privatizadas, el monto obtenido y en general, por las ramas económicas en la que el Estado se retiró definitivamente. La dilución estatal era una tendencia ya producto de las privatizaciones en estos dos gobiernos. Incluso se le llegó a considerar como “líder en privatizaciones” en el mundo, comparado solo con los casos de Inglaterra y Chile”*.

Pero cabe señalar que gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la privatización de los ferrocarriles y los aeropuertos, así como la banca y posteriormente el rescate bancario mediante el Fobaproa. Al

gobierno de Vicente Fox le tocó entre otras la privatización de la Aseguradora Hidalgo y de la industria azucarera, y la forma de privatizar se dio básicamente a través de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios públicos, como fue la modificación a la Constitución para permitir la participación privada en comunicaciones por satélite, antes reservadas al estado, lo mismo se hizo con la petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. La principal motivación fue generar ingresos para disminuir el déficit fiscal, fomentar la repatriación de capitales, la inversión extranjera directa y mejorar la estructura de la deuda pública. En el siguiente cuadro se resume cómo de 1989 a 2000, las entidades paraestatales disminuyeron de 618 a 219, así como el método de desincorporación que se utilizó para tal efecto.

### Redimensionamiento del Sector Para Estatal

Concepto	1989-1994	1995-2000
<b>Universo de entidades al inicio del periodo</b>	<b>618</b>	<b>252</b>
<b>Procesos de privatización concluidos</b>	<b>421</b>	<b>111</b>
• Liquidación y extinción	205	31
• Fusión	17	16
• Transferencia a gobiernos estatales	11	3
• Enajenación o venta	161	40
• LFEP	27	21
<b>Creación de entidades</b>	<b>55</b>	<b>78</b>
<b>Universo de entidades al cierre del periodo</b>	<b>252</b>	<b>219</b>
<b>Desincorporación en proceso al final del periodo</b>	<b>37</b>	<b>44</b>
• Liquidación y extinción	25	17
• Fusión	0	0
• Transferencia a gobiernos estatales	2	0
• Enajenación o venta	10	27
<b>Entidades vigentes al final del periodo</b>	<b>215</b>	<b>175</b>
• Organismos descentralizados		
• Empresas de participación estatal mayoritaria	81	74
• Fideicomisos Públicos	106	80
	28	21

Fuente: Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, México, 2000, tomado de (Sánchez, 2010, pág. 282)

### **3 CAPÍTULO III: "LA PRIVATIZACION EN EL SECTOR CARRETERO Y SU POSTERIOR RESCATE"**

*"En los hechos han sido razones sociales o políticas más que cálculos de productividad las que han determinado y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica. La gestión o aseguramiento de los derechos individuales y sociales, la protección a la vida humana, la corrección de los sesgos distributivos, la oferta de bienes públicos, o simplemente cancelar fisuras con la sociedad civil, han sido otros tantos objetivos fundamentales del intervencionismo estatal".* David Ibarra en (Ibarra, 1990, pág. 82).

#### **3.1 Reformas Constitucionales**

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, toma la decisión de emprender una vasta transformación: expresada en las reformas constitucionales realizadas entre 1989 y 1993, abarcando la política, la economía y la sociedad.

Las reformas constitucionales se pueden resumir de la siguiente manera:

*Reforma Electoral:* creación de una nueva entidad encargada de organizar los comicios y una magistratura con mayor confiabilidad.

*Reforma Política:* tiene como principal objetivo el iniciar un proceso de liberalización de las fuerzas políticas nacionales<sup>58</sup>. Los puntos medulares son los siguientes:

- Se pacta la reforma política para el gobierno de la capital.
- Se suprime la cláusula de gobernabilidad, relativa a la integración de la Cámara de Diputados.
- Desaparece el sistema de auto calificación congresional, instaurando una solución jurídica de controversias (Cámara de Diputados seguirá calificando la elección del Presidente).
- Fortaleza definitiva al Tribunal Federal Electoral.
- En ningún caso un partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).
- En cada estado y en el Distrito Federal se elegirán cada 6 años a 4 senadores.

---

<sup>58</sup> Una de las Reformas Políticas más destacadas en su momento, es la reforma al artículo 82: con el fin de que un mexicano hijo de padre o madre extranjeros pueda ser candidato a la presidencia de la República.

- Normas claras sobre gastos tope en las campañas y sobre financiamiento público y privado para los partidos políticos.
- Reglamentación sobre observadores nacionales.
- Órganos electorales menores constituidos.

*Reforma Financiera:* Es principalmente una reforma al sistema bancario, permitiendo el retorno al régimen mixto de la propiedad de la banca<sup>59</sup>. Dotando de autonomía al Banco de México y conferirle como primera responsabilidad, la estabilidad del poder adquisitivo del peso. Para ello, era necesario el avance económico en varios frentes:

- Saneamiento de las finanzas públicas.
- Reducción de la deuda interna del gobierno federal.
- Abatimiento de la inflación.

*Reforma en materia de Derechos Humanos:* creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (órganos similares en todo el país), esta se considera una contribución al "Estado de Derecho". Fortaleza y participación de la sociedad civil.

*Reforma Agraria:* la principal medida es la reforma al artículo 28. Abriendo posibilidades reales para el ejercicio de la libertad y la promoción de la justicia de los campesinos y por los campesinos, sin tutorías muchas veces asfixiantes del poder público. Se busca una auténtica seguridad jurídica en el campo. "*Llega a su término el reparto agrario y se emprende un sostenido proceso de titulación de tierras sin precedente. Limpiar, poner orden en los papeles, reconocer linderos, zanjar definitivamente querrelas y disputas, esto es lo que cuenta a la hora de enjuiciar a un régimen*"<sup>60</sup>.

*Reforma en la relación con la Iglesia:* Se plantea una nueva atmósfera de civilidad y madurez en el trato del Estado con las iglesias, reconociendo a estas y a sus miembros el estatuto que corresponde a las nuevas condiciones.

*Reforma Indígena:* se reforma el artículo 4, para reconocer los derechos de los pueblos indígenas y que formamos una sociedad pluriétnica y pluricultural. Aunque desde su planteamiento original, se

---

<sup>59</sup> Como ya lo mencione en una parte de este trabajo, el cuestionamiento al Estado es una parte importante de este cambio de paradigma económico. Planteándose que un Estado justo no es un Estado propietario, y que su tamaño no es proporcional a su fuerza, reduciendo el aparato estatal y al mismo tiempo, aumentando su fuerza y su capacidad rectora.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, 20.

mencionaba que se debía escriturar esta toma de posición y este compromiso, con el fin de que en mayor medida se entendiera este compromiso como una necesidad de justicia y equidad hacia los indígenas.

*Reforma Educativa:* se buscó establecer con claridad los derechos y deberes que en materia de educación tiene el Estado y los particulares, determinando como obligatoria la enseñanza secundaria. Además, se confirmaban el carácter nacional del sistema educativo y la indefinición jurídica de los particulares que prestaban servicios de esta naturaleza.

El Estado mexicano tuvo que ser capaz de estimular la actividad productiva, evitando la inhibición de la productividad y la competencia. No perdiendo su papel de supervisor de las relaciones de los agentes económicos, con lo cual el marco regulatorio interno tuvo que ser modificado<sup>61</sup>.

Las estrategias de desregulación han sido en algunos casos demasiado pragmáticas:

- *Racionalizar* preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (como son: normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, entre otros).
- *Prioridad* en aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o donde el costo por no proceder a tiempo habría sido muy alto.
- *Propiciar* una disminución sistemática del peso de los monopolios en la economía, los cuales a través de sus procederes característicos perjudican fundamentalmente a los grupos de menores ingresos (afectando el sano desarrollo económico).

Es por ello, que el potencial productivo, antes constreñido por regulaciones proclives a prácticas oligopólicas, especialmente en los sectores de bienes y servicios no comercializables, está desplegándose con mayor libertad<sup>62</sup>. Esto ha sido un factor importante para absorber los impactos de la liberalización comercial y mantener la estabilidad de precios, sin provocar quiebras en cadena ni desempleo masivo.

---

<sup>61</sup> (Ibarra, 1990) señala la disyuntiva a la que se enfrentan las sociedades modernas: regulación económica y participación estatal en la producción. El paradigma en boga ha fortalecido la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse fundamentalmente con criterios de mercado: eficacia económica.

Menciona como la intervención del Estado con un alto carácter normativo, en cuanto a la búsqueda para satisfacer objetivos colectivos.

<sup>62</sup> "El énfasis de la literatura del NOEI [*Nuevo Orden Económico Internacional*], en el contexto internacional se explica en parte por la preferencia observada del lado de la demanda keynesiana, captada por la metáfora sugerente de que el comercio exterior es el '*motor del crecimiento*', el eslabón que conecta la tasa de crecimiento de la producción industrial de los países desarrollados con la tasa de crecimiento de la producción en los países en desarrollo". (Colclough & Manor, 1991, pág. 32). Aquí no se llega, a plasmar con claridad la diferencia entre eficiencia y crecimiento, por ello resulta paradójico hablar de las bondades del comercio y la libertad económica.

Como puede observarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, existía una estrategia global en la política económica del gobierno mexicano, la cual requería alcanzar el crecimiento sin menoscabo de la justicia social.

De ello, la preocupación por activar el crecimiento. Además, de que el estado aplicara prioritariamente su gasto de inversión en programas y proyectos que elevaran el bienestar, así como la productividad de los grupos menos beneficiados de una sociedad gravemente contrastada. **El gasto social ha de entenderse como una inversión en la formación de capital humano**, de personas con posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y remuneración, y no como un simple e improductivo subsidio al consumo.

### **3.2 Privatización y Rescate de Carreteras en México 1995-1997**

El Estado mexicano se ve obligado a tomar distintas acciones de saneamiento financiero de los caminos y puentes de cuota, ante las difíciles condiciones económicas y financieras.

#### *3.2.1 Origen del sistema carretero en México*

En la época prehispánica existieron caminos que comunicaban a las ciudades-estado, eran veredas y caminos de piedras. Después de la conquista y con la llegada de los españoles, comienza la construcción y diseño de algunos caminos que se llevaron a cabo con un mínimo de tecnología. Solo algunas rutas del altiplano eran recorridas sobre ruedas, los puentes en su mayoría contruidos con piedra, los caminos tenían un piso natural y disparejo y carecían de terraplenes y desagües. El mantenimiento dejaba mucho que desear, viajar por carretera era lento e ineficiente y costoso, cuando mucho se podrían recorrer 50 kilómetros por día (García, 1994, pág. 27).

Con el desarrollo tecnológico, los ferrocarriles (invento de 1866) comienzan a tener un auge, ya que las personas preferían este medio de transporte para las distancias largas. Con todas sus limitaciones, el sistema de comunicaciones que México poseía hacia 1891 tenía en constante crecimiento y evolución. Congruentemente, el gobierno de Porfirio Díaz, que atendía estos asuntos a través de la Secretaria de Fomento y otras dependencias resolvió en 1891, crear la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) (García, 1994, págs. 29-30)

Durante los años de la Revolución, la cobertura de la red general de ferrocarriles era razonablemente buena para la época y las condiciones económicas y demográficas del país. La inseguridad y la mala

calidad de las comunicaciones por carretera eran algo común. Es por ello, que los ferrocarriles, las carreteras y las vías marítimas y fluviales, deberían analizarse como parte de un sistema.

La infraestructura en el transporte público y particularmente el ferrocarril, había sido esencial para el desarrollo y la vida de los mexicanos, al igual que en Europa y en Estados Unidos. De acuerdo a un artículo de Tony Judt<sup>63</sup> denominado “El esplendor del ferrocarril”, señala que este medio de transporte masivo tiene su esplendor hasta mediados del siglo XX: *“Ninguna otra forma de transporte, ninguna innovación tecnológica posterior, ninguna otra industria ha traído consigo o facilitado transformaciones de la magnitud de las producidas por la invención e implantación del ferrocarril”* (Judt, 2012, pág. 158)

El ferrocarril solucionó las limitaciones para la actividad económica, hizo posible trasladar alimentos, mercancías y personas en grandes cantidades. Los canales y las carreteras casi siempre habían sido la extensión, de un recurso antiguo o natural: un río, un valle, un camino o un paso pero a medida que los trenes se volvieron más pesados, estos cimientos se hicieron cada vez más invasivos: más gruesos, más fuertes, más profundos. El ferrocarril había revolucionado las relaciones espaciales.

En el mismo artículo, Judt dice que muchos usos y costumbres también nacieron con el ferrocarril como el establecimiento de husos horarios, los relojes de checar en las fábricas y los relojes de pulseras; los horarios de autobuses, ferries y aviones y además estableció «clases» de viaje: habitualmente tres, pero hasta cinco en el imperio ruso y en la India. De ahí el uso de «primera clase», «segunda clase», etcétera,

En los años treinta, el coche empieza a competir con el tren para viajes cortos y de media distancia y después de 1950, los consumidores prefirieron la privacidad de transportarse en un automóvil. Desde finales del siglo XIX los tranvías y autobuses movidos por electricidad, diésel o gasolina, empezaron a ser más baratos de fabricar y utilizar que los trenes. Además, las carreteras por las circulaban eran financiadas por los contribuyentes. Tras la Segunda Guerra Mundial y con la urbanización, la gran mayoría de los viajes eran muy largos o muy cortos y tenía más sentido realizarlos en aviones o en coches. Incluso el transporte de mercancías se hacía con flotas de camiones, así que el ferrocarril decayó. Las compañías privadas que existían se arruinaron y los gobiernos los rescataron creando organismos públicos. *“Los gobiernos trataron el ferrocarril como una lamentable aunque inevitable carga para el*

---

<sup>63</sup> Tony Judt (Londres, 2 de enero de 1948 - Nueva York, 6 de agosto de 2010)<sup>12</sup> fue un historiador y escritor británico, profesor en varias universidades. Especializado en Europa, dirigió el Erich Maria Remarque Institute en la Universidad de Nueva York. Fue colaborador habitual de la revista New York Review of Books.

*erario público, de forma que limitaron la inversión de capitales y suprimieron las líneas «deficitarias»*. (Judt, 2012, pág. 161)

En México al igual que en otros países, se empieza a utilizar más el automóvil y los camiones que el ferrocarril, y en 1959 se crea la nueva Secretaría de Obras Públicas (SOP) para realizar las obras de infraestructura que requería el país. *“El presupuesto de caminos se había ampliado con fondos provenientes de impuestos diversos. La administración ordeno su labor ajustándose a los "ejes nacionales" que cobraban forma, y las carreteras adquirieron una numeración oficial, que se difundió por esos años"*. (García, 1994, págs. 65-66)

Los primeros intentos por crear un sistema carretero tienen su origen en la Nueva Política Económica, durante la administración del presidente Calles en 1925. En ella, la construcción de caminos y puentes es una pieza central. Se estima que en ese mismo año, la infraestructura caminera contaba sólo con 28 mil kilómetros de brechas y veredas. En algunos casos, no eran aptas para la circulación de los 40 mil vehículos de combustión interna que existían en el país<sup>64</sup>.

Durante los años de 1925 a 1930, la Comisión Nacional de Caminos construye 1,420 kilómetros de carreteras. En 1932, se creó el Sistema de Cooperación Federal con los Estados, con el cual se financió la construcción de nuevos caminos, con el apoyo del gobierno federal y estatal. Además, se transformó la Comisión Nacional de Caminos en la Dirección Nacional de Caminos, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Al finalizar la administración Cardenista, el sistema carretero contaba con 9,500 kilómetros de caminos, comunicando a 23 ciudades con más de 50,000 habitantes. En los 40's, se integraron 12,500 kilómetros. La carretera México-Cuernavaca, la primera con especificaciones de autopista, fue puesta en operación en 1952, su costo se amortizó con el cobro de peajes. Entre 1950 a 1960, se construyeron 22,500 kilómetros de caminos y puentes, llegando a 44,500 kilómetros (Martínez B. G., 1992) (SCT, 1994).

Un año importante, en la transformación del sistema carretero es 1959. Se toma la decisión de descentralizar funciones administrativas. Caminos y Puentes Federales de Ingresos es sustituido el 29 de junio de 1963, por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Aunque, poco tiempo después la Dirección Nacional de Caminos fue dividida en cuatro direcciones generales:

---

<sup>64</sup> Para encontrar una mejor referencia histórica, se pueden consultar los trabajos de: "Programa Nacional de Autopistas 1989-1994. Propósitos y Logros", SCT, México, D. F., 1994. (García, 1994)García, Martínez Bernardo; "Las Carreteras de México (1891-1991)".

Construcción de Carreteras Federales; Conservación; Carreteras en Cooperación; y Proyectos y Laboratorios.

En los 60's la red nacional de carreteras aumentó en 26,500 kilómetros, sumando 71,000 (más de mil correspondían a vías de cuatro carriles de circulación). En la administración de Luis Echeverría, se otorgó gran importancia a la construcción y mejoramiento de caminos rurales, mediante el Programa de Caminos de Mano de Obra<sup>65</sup>. En 1976, la Secretaría de Obras Públicas cambió su nombre por la de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Es a partir de la década de los 80's, que el Estado mexicano diseña y pone en marcha una política en materia de concesiones de caminos y puentes de peaje. Existe un compromiso de recursos de inversionistas privados y de instituciones de crédito.

Es importante la reflexión hecha por (García, 1994), ya que retoma un planteamiento del pensamiento económico clásico, en lo referente a los gastos en obras y las inversiones de instituciones públicas para facilitar el comercio. Menciona la visión de Adam Smith, que consideraba a los caminos, canales navegables, puentes y puertos, como no sufragados dentro de la renta nacional, porque ellos pueden ser administrados de tal forma que rindan un ingreso suficiente para cubrir sus costos (García, 1994, págs. 7-8)

Además, refuerza la cita anterior: "Smith sostiene que la imposición de cargas fiscales al uso de la infraestructura es un modo equitativo de resarcir sus costos, dado que el usuario contribuye al sostenimiento de la infraestructura pública en proporción al uso y deterioro que hace en ella". (García, 1994, pág. 8)

En 1982, se plantea una nueva reorganización administrativa. La SOP había sido orientada hacia cuestiones de desarrollo urbano, de modo que se le redefinió hacia esa área; trasladando lo relativo a la construcción y mantenimiento a la SCT. Ya para 1983, la red carretera alcanza los 213,000 kilómetros; la construcción, operación y conservación de puentes federales, corresponde a la

---

<sup>65</sup> ". . . Las cifras oficiales hablan de aumentos prodigiosos en el número de kilómetros construidos (70,244 en 1970 y 185,000 en 1975), pero esto se debe en buena medida a la inclusión en la red nacional de decenas de caminos rurales que antes no se contaban como parte de ella. No todos abrían nuevas rutas, pues muchos fueron el resultado de dotar de un piso compacto, cunetas y alcantarillas a infinidad de brechas o caminos de suelo natural por lo que ya se transitaba aunque fuera con limitaciones. De un modo u otro, numerosas localidades rurales de todo el país se hicieron más accesibles". (García, 1994, pág. 73).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es importante mencionar que el desarrollo de la red carretera ha cobrado renovado ímpetu desde aproximadamente 1985<sup>66</sup>.

En 1989, el sistema carretero nacional sumaba 238,000 kilómetros; de los cuales 45,000 correspondían a la red federal; 1,000 a carreteras de cuota; 59,000 a caminos estatales 98,000 a caminos rurales y 35,000 a brechas mejoradas.

### 3.2.2 *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994*

La situación económica del país entre 1982 y 1988, afecta de modo significativo la construcción, conservación y modernización de los tramos carreteros. Al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid, el sistema carretero mostraba un crecimiento insuficiente para enfrentar las condiciones de apertura económica del país. Esta es uno de los principales motivos de la apertura a la inversión privada, con los siguientes objetivos:

1. Contribuir a la eficacia;
2. Mayor salud de las finanzas públicas; y,
3. Mejorar la calidad de los servicios<sup>67</sup>.

Para que este proceso de privatización comenzara a tomar forma, fue necesario la creación de un fideicomiso privado, con la participación de los gobiernos estatales y empresas constructoras. BANOBRAS participa como fiduciaria. El 15 de febrero de 1989, los sectores público, privado y social: suscribirían un acuerdo para llevar a cabo un programa de construcción y explotación de caminos y puentes de altas especificaciones. Posteriormente llegaría a ser el Programa Nacional de Autopistas 1989-1994, dividido en 9 ejes troncales:

---

<sup>66</sup> ". . . Las Juntas Locales de Caminos y los gobiernos de los estados han aplicado o reforzado diversos sistemas de cooperación con la población local, de modo que se han extendido notablemente los caminos vecinales. Pero debe anotarse, sobre todo, que ha cobrado forma un nuevo enfoque ante el problema de las carreteras, y que de él se ha derivado un notable desarrollo cualitativo. La modernización de la red carretera se inició con plena conciencia de que se estaba viviendo un rezago que se traduciría en la creciente ineficiencia del transporte por carretera". (García, 1994, pág. 79).

<sup>67</sup> En la ponencia de Barrera (96:5-6), se encuentra una buena argumentación a este respecto (ruptura de monopolios, contratación externa; enajenación de bienes; elevación del gasto social al reducir el gasto en materia de inversión física, etc.).

**PROGRAMA NACIONAL DE AUTOPISTAS 1989-1994**

<p align="center">1. México-Nogales</p>	<p>Libramiento de Nogales  Estación Don-Nogales  Mazatlán-Culiacán y Los Mochis-Estación Don  Ampliación Puente San Miguel  Tepic-Entronque San Blas  Guadalajara -Tepic  Maravatío-Zapotlenejo y Libramiento de Toluca  Atacomulco-Maravatío  Constituyentes y Reforma-La Venta-La Marquesa</p>
<p align="center">2. México-Ciudad Juárez</p>	<p>Puente Internacional Zaragoza-Ysleta  Puente Internacional Córdoba-Las Américas  Chihuahua-Sacramento y Entronque El Sueco-Villa Ahumada  Delicias-Camargo-Jiménez  Gómez Palacio-Límite del Estado de Durango con el Estado de Chihuahua  Enrique Estrada-Providencia y Libramiento de Fresnillo  León-Lagos de Moreno-Aguascalientes</p>
<p align="center">3. Monterrey-Nuevo Laredo</p>	<p>Monterrey-Nuevo Laredo  Libramiento Oriente de Saltillo y La Carbonera-Puerto México  Libramiento Oriente de San Luis Potosí  Libramiento Noreste de Querétaro</p>
<p align="center">4. Matamoros-Cancún</p>	<p>Libramiento Poniente de Tampico  Cardel-Veracruz y Libramiento Norponiente del Cardel  Agua Dulce-Cárdenas  Puente El Zacatal-Ciudad del Carmen  Campeche-Champotón  Mérida-Cancún</p>
<p align="center">5. México-Ciudad Hidalgo</p>	<p>San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito  Esperanza-Ciudad Mendoza  Córdoba-Veracruz y La Tinaja-Cosoleacaque  Arriaga-Huixtla y Libramiento de Tonalá y Huixtla</p>
<p align="center">6. Tijuana-Santa Ana y Ciudad Acuña-Matamoros</p>	<p>Tijuana-Tecate  Mexicali-Tecate  Santa Ana-Caborca-Sonoyta  Puente Internacional Piedras Negras II y Nava-Piedras Negras  Puente Internacional Solidaridad  Puente Internacional Libre Comercio  Puente Internacional Reynosa-Pharr</p>

	Matamoros-Reynosa
7. Mazatlán-Matamoros	Torreón-Cuencamé-Yerbanis-Durango Torreón-Salttillo Cadereyta-Reynosa Matamoros-Reynosa
8. Manzanillo-Tampico	Armería-Manzanillo Guadalajara-Colima Guadalajara-Zapotlanejo Zapotlanejo-Lagos de Moreno
9. Tuxpan-Acapulco	Cuernavaca-Acapulco Ecatepec-Pirámides México-Tuxpan

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Los nueve ejes troncales se componían de diferentes tramos conformados por diversos Estados, mismos que se mencionan en el cuadro anterior. Las primeras concesiones otorgadas por BANOBRAS, fueron a gobiernos estatales. En 1989, fueron adjudicadas a particulares, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Concesionarios de caminos y puentes de cuota: 1987-1993

<b>Año</b>	<b>Concesión</b>	<b>Concesionario</b>	<b>Kms.</b>
<b>1987</b>	Acatlán-Colima	BD	148.0
	Maravatío-Atzacmulco	BD	67.0
<b>1988</b>	Tepic-Entronque San Blas	BD	25.0
	Delicias-Camargo	GE	67.0
<b>1989</b>	Guadalajara-Tepic	PR	194.0
	Reforma-La Venta-La Marquesa y La Venta-Colegio Militar	PR	21.0
	Libramiento Poniente de Tampico	PR	14.0
	Puente Internacional Zaragoza-Ysleta	PR	0.2
	Cuernavaca-Acapulco	PR	257.0
	Tijuana-Tecate y Libramiento de Tecate	PR	42.0
	Monterrey-Nuevo Laredo	PR	171.0
	Jiménez-Camargo y El Sueco-Villa Ahumada	GE	306.0
<b>1990</b>	Armería-Manzanillo y Libramiento de Manzanillo	PR	37.0
	Libramiento Oriente de San Luis Potosí	PR	34.0
	Gómez Palacios-Cuencamé-Yerbanis	PR	135.0
	San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito	PR	30.0
	Zapotlanejo-Lagos de Moreno	PR	152.0
	Kantunil-Cancún	PR	250.0
	Córdoba-Veracruz (La Tinaja-Cosoleacaque)	PR	328.0
	Mazatlán-Culiacán y Los Mochis-Estación Don	PR	292.0
	León-Lagos-Aguascalientes	PR	112.0
	Puente Internacional Solidaridad	GE	0.2
<b>1991</b>	Libramiento Noreste de Querétaro	GE	37.0
	Puente Internacional Lucio Blanco	GE	0.8
	Ecatepec-Pirámides	PR	22.0
	Chamapa-Lechería	PR	27.0
	Cadereyta-Reynosa	PR	175.0
	Tecate-Mexicali	PR	151.0
	Chamotón-Campeche	PR	56.0
	Puente Internacional Piedras Negras-Nava	GE	0.3
	Arriaga-Huixtla	PR	194.0
Durango-Yerbanis	PR	105.0	
<b>1992</b>	Maravatío-Zapotlanejo y Libramiento de Toluca	PR	340.0
	Acatzingo-Esperanza-Ciudad de Mendoza	PR	35.0

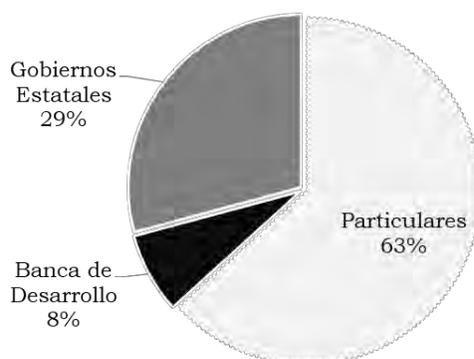
	Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera-Ojo Caliente) y Los Chorros	GE	54.0
	Providencia-Libramiento de Fresnillo y Libramiento de Calera	GE	33.0
	Puente San Miguel	GE	0.3
	Estación Don-Nogales	GE	468.0
	Guadalajara-Zapotlanejo	PR	26.0
	Peñón-Texcoco	GE	16.0
	Reynosa-Matamoros	GE	71.0
<b>1993</b>	Puente Internacional Reynosa-Pharr	GE	2.6
	Santa Ana-Caborca-Sonoyta	GE	254.0
	Cárdenas-Entronque Agua Dulce	GE	83.0
	Gómez Palacios-Límite del Estado de Durango con el Estado de Chihuahua	GE	183.0
	Veracruz-Cardel	GE	31.0
	Puente Córdoba-Las Américas	GE	3.0
	Miahuatlán-Tuxpan	PR	nd
	México-Cuernavaca	BD	177.0
	Torreón-Saltillo	PR	246.0
<b>1994</b>	Puente Zacatlán	PR	3.3

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

BD= Banca de Desarrollo, GE= Gobierno Estatal, PR= Particular

En el siguiente cuadro puede observarse la proporción en cada caso:

Concesiones otorgadas entre 1987 y 1994  
5,510 Kms Concecionados



Se estableció un modelo de ingeniería financiera, entre las instituciones de crédito y los concesionarios ". . . los segundos afectaban en fideicomiso los derechos al cobro de la explotación de los caminos o puentes materia de la concesión correspondiente. Entre los fines del contrato de fideicomiso se instruía al fiduciario que contratara créditos bancarios o emitiera instrumentos de deuda en los mercados financieros. Con el producto de los empréstitos el fiduciario sufragaba las estimaciones de obra autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. . .". (García, 1994, pág. 16). Con ello, se logró la construcción o modernización de 7,359 kilómetros.

En este mapa se observa la estructura del sistema carretero:



En el siguiente cuadro se especifican diecisiete concesiones otorgadas entre 1989-1994:

## Programa Nacional de Autopistas 1989-1994

### Longitud en kilómetros

Longitud		
<b>Concesionadas</b>	<b>5,510</b>	<b>75%</b>
A particulares	3,486	47%
A gobierno	1,607	22%
A Banobras	240	3%
A Nafin	177	2%
<b>No Concesionadas</b>	<b>1,509</b>	<b>21%</b>
Federales libres	731	10%
Estatales de cuota	316	4%
Estatales libres	122	2%
CAPUFE	340	5%
<b>A Cargo de la SCT</b>	<b>340</b>	<b>5%</b>
	<b>7,359</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Finalizo este apartado definiendo lo que se entiende por concesión: *"un acto discrecional por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial"* (Serra Rojas, 1995, pág. 385)

Esto ha permitido sustentar el otorgamiento de concesiones en la propia ley fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El artículo 28, párrafos décimo y décimo primero: *"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitara fenómenos de concentración que contraríen el interés público"*.

Con esto, se abre la posibilidad de concesionar bienes del dominio público de la Federación (bienes inalienables e imprescriptibles). Con ello, se le otorga al concesionario el derecho de explotación, uso o aprovechamiento de los recursos de que se trate. El concesionario tiene la obligación de asegurar la continuidad en la prestación del servicio.

Para algunos constitucionalistas, la concesión descansa en un principio implícito, evitando la aparición de cargas financieras asimétricas entre la autoridad concedente y el concesionario:

*"Si el servicio funciona en la forma prevista en la concesión, el concesionario debe obtener lógicamente la ganancia prevista. Es lo normal. Así ocurre cuando el concesionario es diligente en la explotación de la empresa, la administración se ajusta a lo pactado en la concesión y la situación de hecho que existía al otorgarse aquella subsiste durante todo el plazo de la misma. Ese resultado financiero derivado de la relación entre los gastos y el producido de la explotación según las previsiones de las partes constituye lo que se ha dado en llamar la ecuación financiera de la concesión. . . "*  
(Sayagués Laso, 1998, pág. 36)

### 3.2.3 *Análisis de la primera etapa (capitalización de pasivos)*

Los problemas derivados por la estructura financiera de los caminos y puentes de peaje, justificaron la necesidad de una reestructuración: un flujo vehicular inferior al previsto, teniendo como causa natural menores ingresos.

Los títulos de concesión aseguraban a su titular, la recuperación de las erogaciones realizadas a una tasa de rendimiento dada. Se convino como causal de prórroga en los títulos de concesión, si el flujo vehicular estimado por la autoridad concedente resultaba inferior a los flujos observados.

En el desarrollo de obras se enfrentaron algunas contingencias: problemas inherentes a estudios de ingeniería (mayores a los previstos); costos de obra superiores a los programados; cambios en los proyectos durante su construcción; creación de obras complementarias: costos adicionales al realizarse obras sociales y mantenimiento a tramos carreteros libres asociados; entre otras situaciones. Con las modificaciones en la estructura financiera de los proyectos (1993-1994), se presionó a los concesionarios y entidades del sector público, a realizar aportaciones adicionales de capital. Al no cubrirse en su totalidad los requerimientos, se tuvo que recurrir a los créditos bancarios y a préstamos de corto plazo contabilizados como cuentas por pagar<sup>68</sup>.

La reestructuración financiera, a diez autopistas concesionadas tomó en cuenta lo siguiente:

1. Determinación de la capacidad real de los proyectos para servir sus obligaciones financieras.
2. Capitalización de pasivos y aporte de recursos adicionales entre el Gobierno Federal, los bancos y los concesionarios.

---

<sup>68</sup> Estos últimos, se diferencian de los créditos bancarios, al constituir obligaciones de pago de los concesionarios con constructores y otros proveedores.

- Extensión del plazo de concesión hasta por 30 años de origen, asegurando el pago de créditos y permitiendo la recuperación del capital invertido.

Esta política de saneamiento, estableció una estructura financiera que procuro la recuperación de la inversión y de los créditos otorgados. Al tiempo que la STC ampliaba el plazo de concesión a 30 años, a partir de la fecha de otorgamiento de los títulos; las instituciones de crédito redujeron la tasa efectiva de interés y reestructuraron los pasivos mediante el otorgamiento de nuevos financiamientos (bajo mejores términos y condiciones: deuda preferente<sup>69</sup>).

### Concesiones Objeto de Capitalización de Pasivos

Concesión		Concesionario
1	Córdoba-Veracruz	Promotora de Autopistas del Golfo
2	Durango-Yerbanis	Autopistas de Cuota
3	Gómez-Palacio-Cuecamé-Yerbanis	Autopistas de Cuota
4	León-Lagos-Aguascalientes	Autopistas Concesionadas del Centro
5	Libramiento Noreste de Querétaro	Gobierno del Estado de Querétaro
6	Libramiento Oriente de San Luis Potosí	Mexicana de Técnicos en Autopistas
7	Mazatlán-Culiacán	Autovías Sinaloenses
8	San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molino	Autopistas Concesionadas del Altiplano
9	Tijuana-Tecate	La Nacional Compañía Constructora

\* Se celebraron convenios individuales para los tramos Córdoba-Veracruz y La Tinaja-Acayucan

Fuete: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Entre 1995-1996, también se creó el esquema de "*UDI's carreteros*". Es un mecanismo creado por el gobierno para convertir saldos nominales a unidades de inversión, ampliando el plazo de la concesión a 30 años y documentando en unidades de inversión los créditos bancarios. Al cabo de dos años, la deuda bancaria sería dividida en dos componentes: sostenible y no sostenible.

Con ello, se logró que las concesiones no aumentaran tarifas, en relación directa con la inflación. Evitando el poco uso de esta infraestructura, con lo cual la rentabilidad social de los proyectos hubiera sido menor. Este esquema se instrumentó en 63% del monto de la deuda total de los proyectos, que potencialmente necesitaban apoyo<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Esta deuda sería a 20 años: bajo condiciones de mercado; con periodo de gracia y amortizaciones semestrales para el pago del capital.

<sup>70</sup> En el peor momento de la crisis, se evitó el incumplimiento generalizado de compromisos financieros (proyectos y empresas constructoras), ésto hubiera dificultado nuevos proyectos de infraestructura que se hubieran financiado en los mercados de capitales.

La estrategia que se toma giro en torno de dos puntos:

- Extensión del periodo de vigencia de las concesiones al máximo permitido por la ley de 30 años.
- Reestructuración a tasa real (udis) de las obligaciones financieras de los proyectos en tres etapas:
  1. Etapa que comprendió entre 1.5 y 2 años: El Gobierno Federal completa, la diferencia observada entre los ingresos netos de la concesión y el servicio de la deuda reestructurada. Esa aportación contaría como capital del Gobierno.
  2. En ese tiempo, se esperaría determinar 2 componentes de la deuda: (porción A) y no sostenible (porción B) de los financiamientos<sup>71</sup>.
  3. Se definió orden de prelación de los flujos: servicio de la deuda porción A, servicio de la deuda porción B, amortización de capital del concesionario a una tasa interna de retorno cero y amortizaciones del principal de la deuda porción B al revertir la concesión.
  4. El plazo de los créditos sería de 15 años, con una tasa de interés de hasta 8% real, pagadera en forma trimestral. El Comité Técnico de los fideicomisos de administración de los proyectos, convino el régimen de capitalización para créditos otorgados al Gobierno Federal a plazos mayores a 91 días, durante los primeros 24 meses. En los convenios de concertación de acciones, las partes celebraron contratos de intercambio de rendimientos (swaps) y de cuenta corriente, en los que Banobras actuó en representación del Gobierno Federal de la deuda porción B.
  5. Se celebraron de contratos de apertura de créditos contingentes entre el Gobierno Federal y las instituciones crediticias, por un plazo de 20 años a partir de la fecha valor para servir la deuda porción B<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Se definió orden de prelación de los flujos: servicio de la deuda porción A, servicio de la deuda porción B, amortización de capital del concesionario a una tasa interna de retorno cero y amortizaciones del principal de la deuda porción B al revertir la concesión.

<sup>72</sup> Deuda Bancaria: se aplicaría una tasa de UDI's más cinco puntos porcentuales anuales (bancos a Gobierno Federal). Deuda del Gobierno Federal: cubriría en forma trimestral a cada acreditante la cantidad que resultara, de aplicar a la deuda bancaria la tasa del costo porcentual promedio de captación.

Las remesas del contrato consistían en los importes que se derivaban de los diferenciales de rendimientos generados de modo trimestral. Los saldos que se generaban fueron determinados de forma trimestral a través de los estados de cuenta que emitía el acreditante.

A continuación se presentan las 16 autopistas que fueron beneficiarias de este programa de Udis Carreteros:

### Concesiones objeto de conversión de saldos nominales a unidades de inversión

	Concesión	Concesionario
1	Arriaga-Huixtla	Autopistas Concesionadas de Chiapas
2	Cadereyta-Reynosa	Impulsora de Autopistas
3	Córdoba-Veracruz (La Tinaja-Cosoleacaque)*	Promotora de Autopistas
4	Cuernavaca-Acapulco**	Grupo Mexicano de Desarrollo
5	Chamapa-Lechería	Promotora y Administradora de Carreteras
6	Gómez-Palacios-Límite del Estado de Durango con el Estado de Chihuahua	Gobierno del Estado de Durango
7	Guadalajara-Tepic***	Autopistas Mexicanas Concesionadas
8	Guadalajara-Zapotlajeno	Autopistas Mexicanas Concesionadas
9	Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera Ojo Caliente) y los Chorros****	Gobierno del Estado de Coahuila
10	Libramiento Oriente de San Luis Potosí	Mexicana de Técnicos en Autopistas
11	Libramiento Poniente de Tampico	Autopistas Concesionadas de Tampico
12	Maravatío-Zapotlanejo y Libramiento de Toluca*****	Autopistas de Occidente
13	Monterrey-Nuevo Laredo	Viaductos de Peaje
14	San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molino	Autopistas Concesionadas del Altiplano
15	Torreón-Saltillo	Ejes Terrestres de Coahuila
16	Zapotlanejo-Lagos de Moreno	Concesionaria de Caminos Alfa Omega

\* Se celebraron convenios individuales para los tramos La Tinaja-Acayucan y Acayucan-Cosoleacaque.

\*\* En junio de 1995 la deuda fue refinanciada en un modelo similar, en udis.

\*\*\* Solo por lo que hace al tramo Plan de Barrancas.

\*\*\*\* Se celebraron convenios por los tramos Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera-Ojo Caliente) y los Chorros.

\*\*\*\*\* Sólo se suscribieron contratos de intercambio de rendimientos de cuentas corriente.

Fuete: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Como medida complementaria y para alentar el uso de los caminos y puentes concesionados entra en vigor el *Decreto que otorgaba estímulos fiscales al sector de auto transporte federal de pasajeros y de carga*<sup>73</sup>, sin embargo, no arrojó resultados satisfactorios al no observarse mayores aforos vehiculares.

El primer intento de rescate financiero de las carreteras se caracteriza por los siguientes elementos:

- El Gobierno Federal crea expectativas de solución a la problemática financiera de las autopistas. Evitó la quiebra de las empresas constructoras; se reconocen severos quebrantos

<sup>73</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996. El decreto otorgaba un estímulo fiscal, para el autotransporte de acuerdo a los montos por kilómetros de uso de las carreteras: alentando el uso de las autopistas y elevando los ingresos de los concesionarios.

en los créditos de los concesionarios y proyectos<sup>74</sup>; La sociedad espera una reducción de las tarifas<sup>75</sup>.

- Se firmaron 16 convenios de concertación de acciones entre el Gobierno Federal, la banca y los concesionarios<sup>76</sup>. Se evitó que la situación financiera, provocara rezagos en los programas de mantenimiento menor y mayor<sup>77</sup>.

De acuerdo a los informes de la deuda pública, **el costo fiscal estimado del programa fue del aproximadamente 14,100 millones de pesos (US 1,967 millones), a precios de octubre de 1995.**

### 3.2.4 *Análisis de la segunda etapa (rescate)*

Frente a la virtual suspensión de pagos a los bancos por parte de las empresas operadoras de las autopistas concesionadas y la falta de recursos financieros para continuar operándolas, el gobierno federal decretó, el 27 de agosto de 1997, el rescate de 23 de las 52 autopistas concesionadas mediante el pago de Pagares de Indemnización de Carreteras (PICs), asumiendo en ese momento una deuda de los concesionarios por **57.7 mil millones de pesos.**

En este punto se analiza el aspecto económico y jurídico, de lo sucedido en las carreteras cuando se decidió finalmente rescatarlas.

Conforme a la legislación aplicable, la terminación de una concesión podrá darse bajo los esquemas siguientes:

- I. Vencimiento del plazo establecido en el título o de la prórroga que se hubiera otorgado;
- II. Renuncia del titular;
- III. Revocación;
- IV. Rescate;
- V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión;
- VI. Liquidación;
- VII. Quiebra, para lo cual se estará a lo dispuesto en la Ley de la materia; y
- VIII. Las causas previstas en el título respectivo.

---

<sup>74</sup> La inversión en la red de autopistas concesionadas equivale al 4.7% del PIB (la rentabilidad social de esta inversión sigue siendo baja).

<sup>75</sup> Reducción de tarifas instrumentada en 1995, aceptada por los concesionarios ante la expectativa de solución inminente a sus problemas.

<sup>76</sup> El Gobierno asumo el servicio de la deuda no sostenible de los proyectos.

<sup>77</sup> Un importante deterioro del patrimonio nacional" poniendo en riesgo la seguridad de los usuarios y desalentando el uso de esta infraestructura.

Para tomar la decisión de rescatar a las carreteras, se analizaron diversas opciones y lo que se decidió, fue la terminación de las concesiones. Para ello, fue necesario el redefinir el marco jurídico:

*"El rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiera efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación . . . Se dice que es rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario"* (García, 1994, pág. 61)

Con este fundamento teórico, comienzan a reformarse algunas leyes como la *Ley de Caminos, Puentes y Autotransportes Federal. Artículo 16, fracción IV*: dando por terminada anticipadamente las concesiones bajo la figura del rescate y se retome el derecho a operar, mantener y explotar las carreteras, en virtud de lo cual indemnizará a los concesionarios por el perjuicio que la privación de ese derecho les cause.

El rescate se justifica que es por causa de utilidad o interés público, asumiendo el Estado de esta forma su responsabilidad en el pago de indemnizaciones, cuyo monto será fijado por peritos<sup>78</sup>.

Se sostiene que los conceptos de utilidad e interés público, tienen un significado equivalente en la legislación mexicana. A este respecto, se entiende por interés público: *"El conjunto de prestaciones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado"* (UNAM, 1989, pág. 1779).

*En el artículo 63, fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales*; existe la previsión de un rescata a una concesión:

*"En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la administración pública federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:*

*III. Fijar el monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre inmuebles de dominio público"*.

Para la Suprema Corte de Justicia, la utilidad pública comprende tres causas específicas:

---

<sup>78</sup> El valor real actual, no-se incluirá en el monto de la indemnización pero en ningún caso podrán tomarse como base para fijarlo por medio del valor intrínseco de los bienes concesionados.

1. *Utilidad pública* en sentido estricto: cuando el bien expropiado se destina a un servicio público.
2. *Utilidad social*: que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada; y,
3. *Utilidad nacional*: que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que lo afecten como entidad política o como entidad internacional (Fraga, 1991, pág. 382)

En el “Decreto por el que se declara la utilidad de interés público, rescatando cada una de las concesiones que en el mismo se indican”, publicado el 27 de agosto de 1997, se exponen las causas que motivaron dicho acto, entre las cuales se pueden resumir las siguientes:

- Por lo diferente que resultó la realidad respecto a los supuestos que se consideraron para otorgar las concesiones, (sobrecostos en la construcción, menor aforo vehicular y rezagos en el nivel tarifario aplicable) provocando que los ingresos que generaban las autopistas, pudieran pagar la carga financiera de los proyectos.
- Porque no obstante las reestructuras efectuadas anteriormente (alargando el plazo y/o capitalizándolas), los problemas de los proyectos carreteros se continuaron agravando por la situación económica que enfrentó el país durante 1995, provocando rezagos importantes en el mantenimiento y conservación de las vías, lo cual de no corregirse generarían un deterioro y pondrían en riesgo a los usuarios de las mismas, además de desalentar su uso.
- Porque en la red carretera se sustenta gran parte de la capacidad de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios al tiempo que se constituye en un instrumento fundamental para el transporte y la comunicación a todo lo largo del país.
- Porque esta infraestructura -independientemente de las modalidades de construcción, explotación, operación y conservación que se adopten en términos de ley- es del dominio público y por lo tanto el Estado tiene la obligación de conservarla, así como de asegurar su adecuada utilización en beneficio de la población, sobre bases de continuidad, eficiencia y seguridad, y ;
- Porque es de utilidad e interés público la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes, ya que éstos constituyen un factor determinante en la integración nacional y en el desarrollo regional.

En ese momento, el costo del rescate se calculó de la manera siguiente:

- Asumir los pasivos bancarios de los proyectos: de una estimación preliminar basada en las autopistas que previsiblemente participarán en el programa, indica que por este concepto se suscribiría deuda por **43,386 millones de pesos a valor del 31 de julio de 1997.**
- Cubrir a los concesionarios que participan en el programa en un monto equivalente al de las cuentas por cobrar que tuvieran registrados los proyectos, para lo cual se emitieron pagares por 19 años, pudiendo ser negociados en el mercado secundario. El monto se estimó en **21,293 millones de pesos a valor del 31 de julio de 1997.**
- Afectación al "Fideicomiso Maestro", en el nivel de ingreso total bruto de las autopistas que participaron en el programa de rescate, una vez otorgados los nuevos títulos de concesión a BANOBRAS.

#### CONCESIONES RESCATADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN AGOSTO 1997

AÑO*	PROYECTO	CONCESIONARIO
1989	Cuernavaca-Acapulco	Grupo Mexicano de Desarrollo
1989	Guadalajara-Tepic	Autopistas Mexicanas Concesionadas
1989	Monterrey-Nuevo Laredo	Viaductos de Peaje
1989	Libramiento Poniente de Tampico	Autopistas Concesionadas de Tampico
1990	Zapotlanejo-Lagos de Moreno	Caminos Alfa Omega
1990	Córdoba-Veracruz y La Tinaja-Cosoleacaque	Promotora de Autopistas del Golfo
1990	León-Lagos de Moreno-Aguascalientes	Autopistas Concesionadas del Centro
1990	Mazatlán-Culiacán y Los Mochis-Estación Don	Autovías Sinaloenses
1990	Libramiento Noreste de Querétaro	Gobierno del Estado de Querétaro
1991	Cadereyta-Reynosa	Impulsora de Autopistas
1991	Campeche-Champotón	Consortio de Constructores Campechanos
1991	Chamapa-Lechería	Promotora y Administradora de Carreteras
1992	Libramiento de Saltillo y La Carbonera-Puerto México	Gobierno del Estado de Coahuila
1992	Maravatío-Zapotlanejo y Libramiento de Toluca	Autopistas de Occidente
1992	Estación Don-Nogales	Gobierno del Estado de Sonora
1993	Guadalajara-Zapotlanejo	Autopistas Mexicanas Concesionadas
1993	Puente Internacional Reynosa-Matamoros	Gobierno del Estado de Tamaulipas
1993	Gómez Palacio-Límite Durango - Chihuahua	Gobierno del Estado de Durango
1993	Agua Dulce-Cárdenas	Gobierno del Estado de Tabasco
1993	Matamoros-Reynosa	Gobierno del Estado de Tamaulipas
1993	Santa Ana-Caborca-Sonoyta	Gobierno del Estado de Sonora
1994	Torreón-Saltillo	Ejes Terrestres de Coahuila
1994	Puente El Zacatal-Ciudad del Carmen	Promotora de Infraestructura Vial

---

\* Año en que se concesionó

Fuente: Declaratoria de Rescate publicado en el DOF el 27 de agosto de 1997.

En 1998 el Gobierno Federal empieza a operar directamente las 23 autopistas designó a Caminos y Puentes Federales de Servicios Conexos (CAPUFE) y al Fondo de Apoyo al Rescate Carretero (FARAC), como los responsables de operar y dar mantenimiento a las carreteras el primero administra de manera directa aproximadamente 900 kilómetros de autopistas, mientras que los restantes 4 mil 400 kilómetros de la red carretera federal estarían bajo responsabilidad del FARAC. Con este programa se buscó acrecentar la generación de ingresos del sistema de autopistas de cuota, apoyadas por programas de reducción de tarifas que permitieran incrementar su uso masivo.

Finalmente, se resalta que un grupo de 18 autopistas no fueron rescatadas, porque no presentaron problemas de insolvencia con la deuda contratada, en el caso de las operadas por Banobras, se cuidó y analizó mejor la estructura financiera, y otras tampoco lo requirieron debido a que los aforos compensaron los problemas de ingresos que presentaron el universo de las autopistas rescatadas.

### CONCESIONES CARRETERAS NO RESCATADAS

PROYECTO	CONCESIONARIO
Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito	Autopistas Concesionadas del Antiplano
Atacomulco-Maravatio	Banobras
Guadalajara-Colima	Banobras
Tepic-San Blas	Banobras
Torreón-Cuencamé-Yerbanis	Constructora Coconal
Kantunil-Cancún	Consorcio del Mayab
Delicias-Camargo	Gobierno del Estado de Chihuahua
Camargo-Villa Ahumada	Gobierno del Estado de Chihuahua
Puente Piedras Negras	Gobierno del Estado de Coahuila
Puente Solidaridad	Gobierno del Estado de Nuevo León
Puente Libre Comercio	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Zaragoza Ysleta	Constructora Gutsa
Tijuana-Tecate	La Nacional
Libramiento de San Luis Potosí	Pyasa
Méicali-Tecate	Pycsa
Reforma-La Marquesa	Tribasa (Bursatilizada)
Armería-Manzanillo	Tribasa (Bursatilizada)
Ecatepec-Pirámides	Tribasa (Bursatilizada)

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Cabe señalar, que la concesionaria Tribasa desde un inicio, optó por bursatilizar los proyectos, emitiendo títulos de deuda, cediendo los derechos de cobro a un fideicomiso privado que garantizó el pago de esas emisiones a los inversionistas, por lo que no calificaron para el rescate.

### 3.2.5 *Costo Financiero del Rescate*

El costo fiscal del Rescate de las 23 autopistas concesionadas, fue asumido como deuda por el Gobierno Federal totalizando **57.7 mil millones de pesos**<sup>79</sup>.

**Los 57.7 mil millones de pesos**, se dividió en dos partes:

- a) La deuda Bancaria de los concesionarios **por 36.6 mil millones de pesos**.
- b) Los pagos por indemnización a los Concesionarios **por 21.1 mil millones de pesos**.

Cabe reiterar, **que el capital de los inversionistas privados no fue rescatado, sino enviado a fondo perdido, la aceptación de este esquema por parte de los privados fue porque el servicio de los créditos contratados para la construcción de las autopistas, hubieran acabado con sus empresas, de no haber sido asumidos a tiempo por el Gobierno.**

El 29 de agosto de 1997, se creó el Fondo de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) como un fideicomiso público federal no paraestatal, irrevocable de administración y fuente de pago, celebrado entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS) en su carácter de fideicomitente, como agente financiero y mandatario del Gobierno Federal y fiduciario, para dar cumplimiento al Decreto Presidencial de fecha 27 de agosto de 1997, en el cual se declaran de utilidad e interés público y se rescatan cada una de las concesiones.<sup>80</sup>

Asimismo se consideró concesionar al FARAC nuevas autopistas de cuota para continuar generando recursos, volverlos a reinvertir en infraestructura y amortizar su deuda, al cierre de 2003 el FARAC administraba 4 mil 400 kilómetros de la red carretera federal.

---

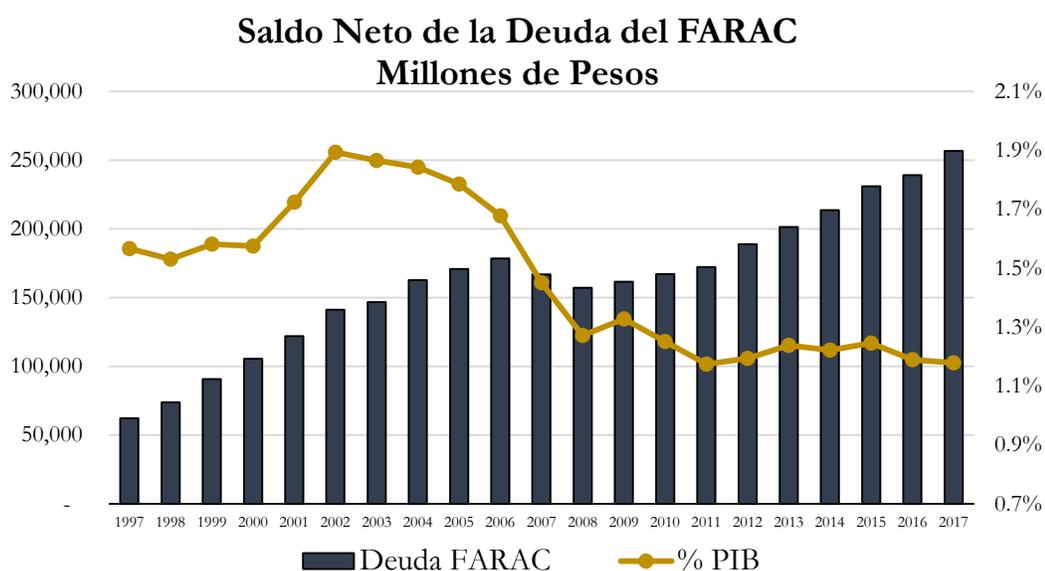
<sup>79</sup> Dicha información es incluida en los Criterios Generales de Política Económica que publica la SHCP y validada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

<sup>80</sup> El Decreto ha sido modificado mediante convenios del 10 de enero de 2002, 20 de noviembre de 2002, 21 de diciembre de 2004 y 6 de mayo de 2008, este último vigente en 2010.

Originalmente se había considerado concesionar al FARAC dos autopistas en el Estado de México y una en Tamaulipas, sin embargo, en busca de garantizar el pago del rescate carretero, el gobierno federal ha tenido que destinar importantes recursos presupuestales y, además aportó al FARAC, para elevar sus ingresos, los 10 tramos carreteros más rentables, entre otros, las autopistas México-Cuernavaca; México-Querétaro; y Querétaro-Irapuato.

En febrero de 2008 se crea el Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) con patrimonio del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y del Fideicomiso Fondo de Inversión de Infraestructura (FINFRA), con objeto de coordinar la inversión en infraestructura en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxilia en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes.

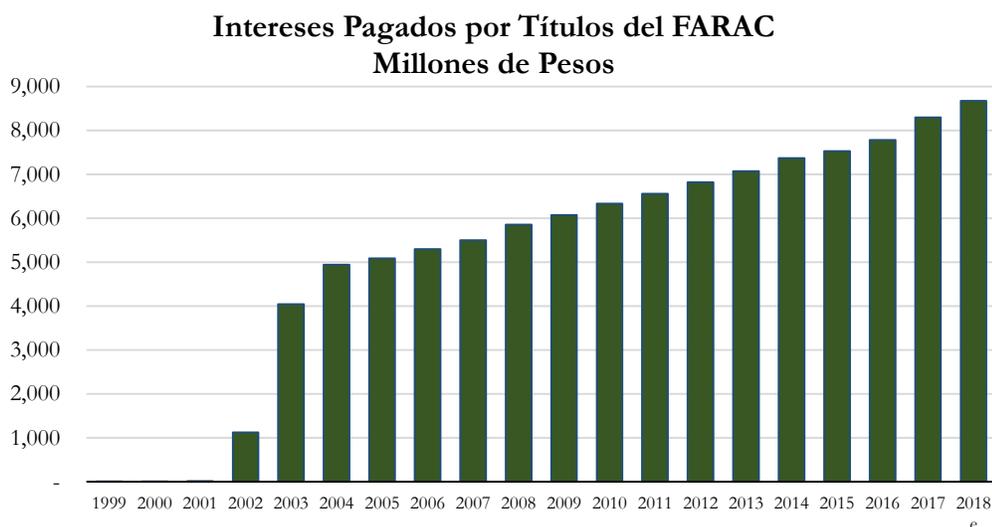
La deuda Asumida por el FARAC se contabiliza en las finanzas públicas como parte de los requerimientos financieros del Sector Público, a continuación se muestra una tabla actualizada con los saldos de la deuda neta asumida por el FARAC así como su proporción del PIB.



Al finalizar 2017, el saldo de la deuda del FARAC ascendió a **256.6 mil millones de pesos**. En la gráfica anterior se aprecia como a pesar de que la deuda del FARAC ha crecido en términos nominales, como porcentaje del PIB, se ha venido disminuyendo. El saldo ha sido creciente porque casi la

totalidad de la deuda está emitida en unidades de inversión Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBICs) y Pagarés de Indemnización Carretera (PICs), los cuales están denominados en udis, a plazos de 20 y 30 años y pagan intereses a tasa fija, cada semestre, a excepción de una emisión que capitalizará intereses a su vencimiento.

Al costo del rescate Carretero, habría que sumar los intereses pagados por las emisiones que de 1997 a 2017 totalizarían **108.5 mil millones de pesos**, de los cuales 104.3 mil millones de pesos ya fueron pagados y 4.1 mil millones de pesos fueron capitalizados.



Al finalizar 2017, se puede concluir, que el costo del rescate de las autopistas que se dio en 1994-1997 asciende a 365.1 mil millones de pesos, conformados por 256.6 mil millones de pesos del saldo de la deuda emitida en udis y 108.5 mil millones de pesos por intereses devengados y pagados. Esta cifra representaría el 1.7% del PIB de 2017.

Cabe mencionar que la deuda del FARAC, (ahora FONADIN) en todo momento ha sido cubierta por los ingresos que generan los proyectos carreteros, además los ingresos también han permitido realizar mejoras y darle un mantenimiento adecuado a los proyectos, demostrando con ello, que los proyectos de infraestructura bien administrados y con los plazos adecuados para su maduración, resultan ser rentables además del desarrollo económico que aportan a las poblaciones que comunican.

### 3.3 Asociaciones Público Privadas (APPs)

Al finalizar el Capítulo 1 de este trabajo se abordó la nueva tendencia mundial en administración pública denominada *New Público Management*, de la cual surgen las bases para poner en práctica nuevos esquemas de participación entre el sector público y privado, para construir y operar las obras de infraestructura con un beneficio social, por un lado, mientras que garantizan rendimientos y mayor probabilidad de éxito para el sector privado.

El Parlamento Escocés maneja la siguiente definición: *“Las Asociaciones públicas (APPs), son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en capital como; colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua, energía, etc. En lugar de que sea una entidad quien desarrolle activos fijos y posteriormente se detente su propiedad, los gestione y regule, las APP generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la administración pública adquiera el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado”.*

*Cuáles son los objetivos de una APP:*

- Incremento del valor por dinero respecto a las fórmulas de contratación tradicional.
- Provisión de servicios que en otro caso, no podrían ser prestados.
- Participación más directa del sector privado en la provisión de activos y servicios públicos.
- Adquisición de las capacidades comerciales, de gestión e innovación del sector privado.
- Traspaso de riesgos relevantes al agente que sea capaz de realizar una mejor gestión de los mismos.
- Incentivos al sector privado para que realice la prestación de servicios de acuerdo a un estándar.
- Reducción de los gastos de capital público.

*Tipos de APPs*

Desde el punto de vista práctico, y de acuerdo a las relaciones público-privados y a la combinación de tareas en ellos recogidas. Dichas tareas fundamentales son; Diseño (design), Construcción (build),

financiar (finance), Operar o gestionar (operate), Mantener (maintain), Poseer (own), transferir (transfer), Alquilar o rentar (lease/rent), Desarrollar (develop), Comprar o adquirir (Buy).

La combinación de las anteriores funciones origina multitud de fórmulas que permiten ese reparto. Es decir los posibles APPs van desde negocios controlados casi en su totalidad por el sector privado en un extremo a los controlados por completo por el sector público.

**Build-operate-transfer (BOT):** Un consorcio privado recibe licencia de la Administración Pública para financiar y construir un equipamiento, concediéndole al mismo tiempo la concesión para explotarlo comercialmente durante un determinado período. Finalizado el plazo de concesión, la instalación pasará a depender de la Administración Pública (AP), quien deberá decidir si se encarga directamente de su explotación o la cede a un operador privado. El plazo de concesión se intenta establecer a priori de forma que la entidad privada haya obtenido una rentabilidad adecuada sobre la inversión inicial realizada.

**Build-Transfer-operate (BTO):** Se trata de un sistema similar al anterior, pero en esta ocasión las instalaciones para la prestación del servicio pasan a ser propiedad de la AP contratante, inmediatamente, tras finalizar su construcción por el operador privado. Éste tendrá el derecho a explotarlo durante un cierto período, en virtud de un acuerdo de arrendamiento a largo plazo que deberá concederle la AP, al final del cual la AP debe decidir entre explotar el proyecto directamente o volver a arrendarlo a un operador privado, que ahora no tiene que ser la entidad que inicialmente lo desarrolló.

**Build-rent-operate-transfer (BROT):** Se trata de una variante de los proyectos BOT o BTO, en la que el operador privado explota las instalaciones pero arrienda los bienes físicos por la duración del acuerdo.

**Build-lease-operate-transfer (BLOT):** Variedad del anterior método en la que en el arrendamiento se contempla la posibilidad de que el arrendatario ejercite una opción de compra.

**Build-own-operate-transfer (BOOT):** En este caso, el operador privado se compromete a financiar, construir, explotar y mantener una infraestructura, a cambio del derecho a cobrar a los usuarios. En virtud de este acuerdo la entidad privada es propietaria de las instalaciones y los bienes hasta el final de la concesión. En cualquier caso, puede estar sujeta a restricciones legales sobre su gestión o las tarifas a cobrar.

**Build-own-operate (BOO):** Es una variación de la fórmula BOOT, en la que el operador privado es propietario perpetuo del equipamiento, construcción y no tiene obligación de traspasarlo a la AP.

**Buy-build-operate (BBO):** Un operador privado adquiere un activo a la AP. Aquél se ocupa de la renovación o ampliación necesarias del equipamiento para la prestación de un servicio público, según la demanda, sin que se establezca un momento de finalización. La entidad pública puede utilizar el acuerdo de licencia para la prestación del servicio para establecer las condiciones de acceso al servicio, seguridad, tarifas e incluso que instalaciones auxiliares se deben desarrollar.

**Lease-develop-operate (LDO):** Este caso es equivalente al anterior salvo en que en lugar de adquirir los activos, el operador privado los arrienda a la AP. La inversión inicial es menor y el interés por la participación del sector privado reside en las mejoras en eficiencia en la prestación del servicio por su capacidad de gestión.

**Design-construct-manage-finance (DCMF):** Denominación de los proyectos de prisiones en la Private Finance Initiative británica; implica su reversión al final del contrato.

**Wraparound-addition (WAA):** Un operador privado financia y construye la ampliación de una infraestructura pública ya existente. Posteriormente gestiona y explota comercialmente ambas partes, bien por un período establecido o bien hasta que haya recuperado la inversión y una rentabilidad sobre la misma.

*Beneficios de las APPs:*

1. Ambos sectores público y privado, se especialicen en hacer aquello en lo que mejor están preparados, de tal forma que no se limiten sus capacidades, para los resultados óptimos.
2. Permiten que los costos de inversión puedan ser distribuidos en el tiempo de vida de los activos y así puedan permitir que los proyectos de infraestructura se realicen más rápidamente, comparado con la modalidad de financiamiento típica.
3. Presentan una sólida trayectoria de entregas en tiempo sobre lo presupuestado, es decir casi no hay retrasos en las obras.

4. Transfieren ciertos riesgos al sector privado, y proveen incentivos para un adecuado mantenimiento de los activos.
5. Pueden bajar los costos de infraestructura a través de reducir los costos de construcción y el costo total del ciclo de vida de estos.
6. Las métricas de satisfacción, pueden ser construidas dentro del contrato, alentando una fuerte orientación al servicio al cliente.
7. Permiten que el sector público se focalice sobre la base en resultados del valor público que ellos tratan de crear.
8. Las combinaciones de tareas; originan la flexibilidad e innovación de las APPs, aunado a los esquemas de financiamiento estructurado que se pueden utilizar gracias al análisis y distribución de riesgos.

#### *Ejemplos de APPs en México*

En México desde el 2003 se han efectuado nuevos esquemas de asociación público-privada como los Proyectos de Prestación de Servicios PPs, y a partir del 2012 ya formalmente como APPs, principalmente para obras de infraestructura carretera, reclusorios, universidades y hospitales.

Para 2018, se tiene contemplado incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación 22 proyectos bajo la modalidad de APP con un monto total de inversión de 42,502.8 millones de pesos, de los cuales el 56% serán para proyectos de infraestructura

**Proyectos de Asociación Público Privada**  
Presupuesto de Egresos de la Federación 2018  
(Millones de Pesos)

Proyecto	Monto	%
Penitenciaria	3,521.80	8.3%
Servicio Meteorológico	1,350.70	3.2%
Tramos Carreteros	23,819.70	56.0%
Hospitales	13,810.60	32.5%
IMSS	7,188.30	
ISSSTE	6,622.30	
<b>Total</b>	<b>42,502.80</b>	<b>100%</b>

Fuente: SHCP.

Finalmente, y aun cuando las nuevas Asociaciones Público Privadas (APPs) en México han mostrado haber superado muchos de los errores de las primeras concesiones, también estos esquemas han presentado algunos problemas como son:

- **Falta de claridad y consenso** acerca de los objetivos, propósito y resultados esperados del proyecto. Por lo que los gobiernos sobre especifican las necesidades del proyecto.
- **Demasiada focalización en la transacción:** Los gobiernos ven a las APPs como instrumentos de financiamiento, cuando es una forma diferente de trabajar con un socio. Esto conduce a un mal enfoque operacional.
- **Inadecuada aplicación de modelos de riesgo del proyecto;** mucho de lo que diferencia los varios modelos de APPs, es el nivel y naturaleza del desplazamiento de riesgos al sector privado. Un error común es transferir el riesgo de demanda, aun cuando **el contratista privado no tiene el control sobre los factores de demanda.**
- **Falta de capacidad interna;** aun cuando el proyecto es apoyado por asesores externos, muchas de las tareas no pueden ser realizados por los externos y usualmente las agencias gubernamentales no tienen las habilidades internas para administrar APPs. complejos. O dedicar al equipo requerido el tiempo intenso para estructurar las necesidades.
- **Fallas en el cálculo del valor por dinero;** son evidentes cuando los costos asociados al préstamo y a la licitación entre otros, no son suficientemente compensado a través de ganancias de eficiencia o cuando se desconoce cómo examinar un valor por dinero.
- **Planeación inadecuada;** fuera de tomar adecuadamente el mercado, los gobiernos pueden salir con más proyectos que licitantes o pocos proyectos resultarían en un movimiento de la industria a otras actividades.

Para que un proyecto APP tenga éxito, un estudio elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP, 2016, págs. 69-71) recomienda:

- **Legitimidad y Consenso Social:** El proyecto debe contar con un amplio consenso social para garantizar su legitimidad, la falta de legitimidad incrementa el riesgo de un proyecto y mayor será la prima que exija el sector privado.

- **Certidumbre Legal, Fiscal y Financiera:** Si no existe al menos certidumbre legal que garantice los derechos de propiedad y la certidumbre de que el gobierno dispondrá en el largo plazo los recursos públicos que requiere el proyecto, no será posible que el sector privado invierta las grandes cantidades de recursos que requiere un proyecto de infraestructura.
- **Asignación Óptima del Riesgo:** Si una de las ventajas de las APP es la posibilidad que tiene el sector público de transferir riesgos asociados a la provisión de servicios y de infraestructura hacia el sector privado, la óptima asignación de estos riesgos derivará en eficiencias y mejoras en el desempeño de los proyectos. La óptima asignación de riesgos es la que cumple con asignarlos a la parte que tiene la mejor capacidad para administrarlos y mitigarlos. Todo lo anterior deberá ser claramente documentado en el contrato.
- **Incentivos Alineados.** Siendo que el sector público y el privado tienen motivaciones y objetivos distintos, considerando que los privados buscan maximizar sus ganancias, minimizando costos, mientras que el gobierno busca maximizar el bienestar social, se requiere de un esquema de incentivos alineados en donde:
  - a) el modelo financiero del proyecto produzca un retorno razonable de la inversión privada que al menos cubra el costo de oportunidad del dinero; y
  - b) que el pago que haga el sector público esté ligado al desempeño y calidad de los servicios pactados para tener un mayor beneficio social.

De esta manera, la empresa maximiza sus utilidades sujetas a un desempeño, pero con los estándares fijados por el sector público.

- **Rentabilidad Social.** El uso de recursos públicos debe estar sujeto a criterios de rentabilidad social. Por cada peso público gastado, la sociedad debe obtener más beneficios que costos. (Evitar los “*elefantes blancos*”). Por eso para determinar si es viable un proyecto APP debe ser socialmente rentable y generar valor por dinero, es decir, que a la sociedad le conviene llevar a cabo el proyecto y que además pueda realizarse bajo el esquema de una APP.

El siguiente cuadro que muestra como las autopistas concesionadas han tenido un importante crecimiento desde que se inició con el programa de privatización. En los últimos 20 años se construyeron 8,669 kilómetros de autopistas de cuota, casi 5 veces más que los que había al finalizar la administración de Miguel de la Madrid.

El crecimiento más importante se da al finalizar la administración de Salinas, con lo cual se puede afirmar que el Programa Nacional de Autopistas, aún y cuando se rescató, sembró las bases para nuevos esquemas de concesiones como las APPs que lograron tener mejor desempeño gracias a las experiencias fallidas tanto en otros países, como particularmente en el nuestro.

<b>Red Nacional de Carreteras 1988-2017</b>							<b>Variación 1998-2017</b>	
<b>Reportada al finalizar cada Administración</b>							<b>Kilómetros</b>	<b>%</b>
	<b>DLa Madrid</b>	<b>Salinas</b>	<b>Zedillo</b>	<b>Fox</b>	<b>Calderón</b>	<b>Peña Nieto</b>		
	<b>1988</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2017*</b>		
Brechas	33,120	50,536	60,557	68,570	74,597	69,367	36,247	109.4%
Alimentadoras	61,108	56,062	64,706	72,179	83,982	120,414	59,306	97.1%
C. Rurales	97,503	151,351	149,338	167,877	169,429	157,348	59,845	61.4%
Federal	47,504	46,643	48,464	48,319	49,652	50,952	3,448	7.3%
<i>Cuota</i>	<i>1,761</i>	<i>6,294</i>	<i>6,598</i>	<i>7,558</i>	<i>8,900</i>	<i>10,430</i>	<i>8,669</i>	<i>492.3%</i>
<i>Libre</i>	<i>45,743</i>	<i>40,349</i>	<i>41,866</i>	<i>40,761</i>	<i>40,752</i>	<i>40,590</i>	<i>-5,153</i>	<i>-11.3%</i>
<b>Total</b>	<b>239,235</b>	<b>304,592</b>	<b>323,065</b>	<b>356,945</b>	<b>377,660</b>	<b>398,149</b>	<b>158,914</b>	<b>66.4%</b>

Fuente: INEGI.

## 4 CONCLUSIONES

*"¿Qué hace falta? Mucho y muy poco. Autoridades responsables y responsivas a todos los niveles, del municipal al nacional. Efectiva división de poderes. Fiscalización del ejecutivo. Sistemas de pesos y contrapesos. Elecciones transparentes. Recuperación plena de las facultades legislativas para controlar los dineros públicos. Elección de candidatos que en el poder se comprometan a darle prioridad al proyecto de nación en vez del actual bosquejo de tímida subordinación". Carlos Fuentes, (Fuentes, 1977, pág. 125).*

Los objetivos de las privatizaciones pueden ser diversos, pero muy comunes en la mayoría de los países:

- Aumentar la eficiencia del gobierno y de las empresas privatizadas, así como el de la economía en general;
- Democratizar la propiedad extendiendo la participación de los ciudadanos; disminuir el déficit presupuestal del gobierno;
- Aumentar los ingresos del estado o fortalecer el mercado de capitales, fortalecer las finanzas públicas;
- Canalizar los pocos recursos del sector público adecuadamente, en áreas estratégicas y prioritarias;
- Eliminar gastos y subsidios no justificables social o económicamente;
- Promover la productividad de la economía, trasladando parte de esta tarea al sector privado;
- Optimizar la eficiencia del sector público, reduciendo el tamaño de su estructura.

La privatización fue una de las condiciones impuestas por organismos internacionales para brindar asistencia al país y los recursos sirvieron en parte para hacer frente a la falta de divisas. La rapidez con la que se extendió por el mundo esta corriente privatizadora se explica en parte porque coincide con la desilusión generalizada hacia el Estado y sus excesos. En México, esta corriente coincide con el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid y el desprestigio de los excesos de los gobiernos priistas anteriores. Se abandona entonces la política progresista y nacionalista y se adopta una política de carácter neoliberal.

La falta de claridad en el "proceso de privatización", ha reflejado la poca capacidad gubernamental para corregir sus malas decisiones. En un primer momento, se pensó que la propiedad gubernamental en ciertos sectores "estratégicos", permitiría orientar el crecimiento económico en direcciones que eran percibidas como social y políticamente deseables<sup>81</sup>. El objetivo principal, era proteger a la economía nacional, garantizando la disponibilidad de materias primas; y, **sesgando el desarrollo económico en beneficio de los sectores, grupos o regiones relevantes o favoritas de los grupos de poder.**

En un segundo momento, la situación en la económica mundial planteó nuevas encrucijadas: cambio en el paradigma económico; apertura económica; desregulación; estabilidad macroeconómica; entre otros factores. La estrategia de este "modelo económico", tiene una relación directa con el proceso de apertura económica. Se pensó que la privatización de empresas propiedad del gobierno, eran un complemento a la estrategia de desarrollo<sup>82</sup>.

La idea de abrir la economía y permitir que las empresas pudieran competir, en un mercado mundial en expansión (obligándolas a modernizarse y volverse más competitivas), no ha incrementado la capacidad para generar mayor distribución de la riqueza y empleos bien pagados.

Al tomar la decisión de privatizar, se tenían bien claros dos objetivos:

1. *Reducir el gasto público:* reduciendo los subsidios explícitos o implícitos, que los gobiernos realizaban a las empresas de su propiedad. Buscando de esta forma reorientar el gasto público, a otros rubros prioritarios.
2. *Elevar la calidad de la gestión gubernamental:* elevando la eficiencia de la economía en su conjunto, además, del beneficio adicional de reducir la deuda pública gubernamental.

Como se menciona en el capítulo II, la coyuntura de la economía mexicana permitió consolidar los intereses de los grupos en el poder, principalmente aquellos con nexos en el poder político y hasta en algunos casos consolidaron monopolios privados. Cada uno de los agentes económicos (gobierno,

---

<sup>81</sup> La regla de oro en el gobierno era: "la inversión pública atraería la inversión privada".

<sup>82</sup> Aunque en realidad, se considera a la privatización de empresas como un instrumento de la política económica. Ya que en esta época, lo importante para el crecimiento económico y para la fortaleza de un país no reside en la naturaleza del propietario de las empresas, sino el dinamismo y la competencia de la economía en su conjunto. Por ello, se concibió a la privatización como un componente más de un conjunto de medidas diseñadas para alterar la manera en que funcionaba la economía.

Para algunos intelectuales, aquellos países que cumplieron con ciertas prerrogativas han tenido más éxito: lograron abrir todos los sectores de la economía a la competencia con el exterior; actualizaron su marco legal para permitir operar a las empresas; y se abocaron a una política expresa de no discriminación.

empresarios y consumidores), como “*buscadores de renta*” intentan maximizar sus beneficios y minimizar sus costos.

La desincorporación de empresas públicas tiene importantes efectos positivos sobre las finanzas del gobierno. La justificación microeconómica de la privatización se sustentó en los efectos sobre la eficiencia de las empresas. En general, cuando existen mercados desarrollados y competitivos, los incentivos que enfrenta una empresa privada con respecto a una pública, ocasionan que la primera opere con mayor productividad. La privatización en sí, no es garantía de eficiencia. Para que las empresas privadas sean eficientes, deben desarrollarse dentro de un marco institucional adecuado.

A nivel internacional existen múltiples ejemplos de empresas públicas que operan muy bien y de empresas privadas poco eficientes<sup>83</sup>. Es por ello, que la privatización no debe contemplarse como un simple programa de venta de empresas, sino que debe incluir la creación de los incentivos e instituciones adecuados, que propicien una mayor productividad de las empresas.

Para el caso de las carreteras, las concesiones consolidaron monopolios regionales<sup>84</sup>, los peajes se determinaron bajo esquemas de rentabilidad privada y no consideraron el poder adquisitivo de los usuarios y otros temas sociales y culturales que hacían limitado el uso de las autopistas. Como muchos empresarios en México, los concesionarios sólo pensaron en el corto plazo, tratando de recuperar sus inversiones en un menor tiempo y tratando de cobrar precios más altos para lograr dicho objetivo.

Para comenzar, el costo fiscal de las empresas paraestatales fue elevado: la inversión en activos fijos fue generalmente excesiva y a costos altos, los niveles de eficiencia patéticos y el derroche, por no hablar de la corrupción que caracterizó a buena parte de la industria paraestatal en México y en el mundo en general.

De esta manera, mientras que una empresa privada, por no tener recursos limitados y derechos de propiedad definidos, tiende a optimizar su inversión y a dedicar la mayor parte de sus recursos a la

---

<sup>83</sup> Se puede consultar el trabajo de Boardman, A. E. y Vining, A. R., “*Overship and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises*”, en *Journal of Law and Economics*, No. 32, abril de 1989. (Boardman & Vining, 1989)

<sup>84</sup> La lección es que el contexto en que se dan las privatizaciones es crucial para determinar los resultados del proceso de privatización. La transferencia de monopolios gubernamentales al sector privado constituye un error garrafal, toda vez que su efecto directo es el de impactar negativamente al conjunto de la economía. La lección es que sólo es posible privatizar en forma eficaz en el contexto de una economía abierta, por ser la única manera de asegurar que el precio de la venta sea reflejo fiel de su valor económico, de modo tal que se pueda convertir a cada una de las empresas privatizadas en una fuente de creación de riqueza, empleos e ingresos para los mexicanos. La experiencia en algunos casos deja mucho que desear.

actividad productiva, la empresa paraestatal tiende a favorecer el logro de objetivos políticos, a costa de la producción, del empleo y, en última instancia, del desarrollo económico del país.

El error de diciembre, tuvo repercusiones en todos los niveles y sectores de la actividad económica. En el caso de las carreteras, los costos de operación, mantenimiento y cumplimiento de obligaciones financieras, se volvieron para muchos empresarios privados impagables. La crisis financiera mexicana, es la que cuestiona la mala medición de riesgos en el esquema de privatización del sector carretero.

El gobierno mexicano tuvo que modificar la Constitución, para poder controlar nuevamente el funcionamiento y operación de las autopistas dotando de recursos suficientes para cumplir con los programas de mantenimiento, sistemas eficientes de cobro, obligaciones financieras, entre otros. Con esta medida, se pretendía dar certidumbre a los agentes económicos en la utilización de la infraestructura carretera. Pero también hay que reconocer que no se establecieron correctamente las “*reglas del juego*”, por ello, no se pudo obligar a los empresarios a cumplir con sus compromisos por la vía jurídica.

Se tiene que rediseñar al Estado, toda vez que con la globalización se hacen cuestionamientos sobre el funcionamiento, obligaciones y operatividad.

Se han dejado de lado varios aspectos, entre ellos el entendimiento del “*paradigma del consumidor*”<sup>85</sup>. La globalización ha afectado por igual a los gobiernos nacionales, en donde se cuestionan conceptos como: estado-nación; identidad nacional; gobernabilidad; política nacional; política económica; políticas públicas; etc. Los gobiernos tendrán que competir, la forma será mediante el desarrollo institucional y la creación de reglas claras, que les permitan un adecuado funcionamiento para lograr objetivos de desarrollo y crecimiento económico. Reflejándose en el bienestar general, de las personas que lo habitan, participando en un contexto equidad e igualdad de oportunidad.

*En la actualidad se habla de: "abrir plenamente al Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de co-gestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndums, los ombudsmen, renovar*

---

<sup>85</sup> A inicios de los 80's, se plantea la necesidad de rediseñar al Estado (dentro del fenómeno de la globalización), creándose una vecindad entre Estado y Sociedad. Es necesario rediseñar al Estado dejando de lado la visión Burocrático Weberiana: carácter autocrático, ajeno a los ciudadanos y con un manejo discrecional de la información.

*constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorecer la organización y expresión de la sociedad civil". (Kliksberg, 1994, pág. 27)*

Para que sea un "Estado Inteligente", es necesario cumplir con dos lineamientos básicos:

1. *Concentración del Gobierno Central* en la realización de un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas. Creando un sistema de información estratégico para rediseñar y evaluar políticas.
2. *Concentrarse en el ciudadano*. Ello significa dar poder real a los clientes, usuarios o consumidores.

Para que ello se cumpla, será necesario reorientar las decisiones en política económica, participando de la globalización con un sentido más humano: evitando la concentración de la riqueza; ampliando las oportunidades de los que menos tienen; compartiendo los beneficios y los costos; logrando la democratización de los organismos internacionales; luchando en contra de la corrupción y los privilegios jurídicos; creando una nueva institucionalidad nacional e internacional; entendiendo las responsabilidades por la conservación y preservación de los recursos naturales; entre otras.

Hay algunos aspectos que yo considero importantes en el caso de las carreteras:

1. En primer lugar, el *diseño institucional de los entes de control y participación* (consumidor, usuario o cliente). Esta sería la parte medular de una privatización exitosa. Las lecciones que se pueden mencionar son:
  - a. Antes de emprender un proceso privatizador, es necesario definir los sistemas reguladores: normativos e institucionales. El marco regulatorio debe contener normas claras, sencillas y coherentes, reunidas en un cuerpo único.
  - b. Considerar la autonomía del ente regulador<sup>86</sup> y que el ente haya sido creado y organizado por la ley y no por decreto<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> “. . . entes reguladores independientes del poder político se fundamenta en la necesidad de reconocer permanencia a los expertos y a los directivos del ente, más allá de la permanencia de un gobierno. Supone aislarlo de las presiones y contingencias políticas. . . que la acción del ente se guíe por consideraciones técnicas, antes que políticas. Con ello se asegura la coherencia de las líneas directrices del ente, y de las decisiones inherentes a tales políticas, así como la imprescindible seguridad jurídica para el desarrollo del sector de que se trate”. (CIEDLA, 00/4:167).

<sup>87</sup> “La ley tiende a sustentar de manera más legítima y estable al ente, mientras que el decreto, al depender de la sola voluntad del Poder Ejecutivo, se presenta como mucho más fácil de alterar”: (CIEDLA, 00/4:167).

- c. El nombramiento, remoción y carácter del órgano directivo, dotando al sistema de estabilidad e independencia (la autonomía de la agencia supone la estabilidad de sus directivos)<sup>88</sup>.
  - d. El origen de los recursos necesarios para su funcionamiento (conformación de un patrimonio propio)<sup>89</sup>.
  - e. Establecer una distribución precisa de las funciones que deben desempeñar los entes y aquellas que desempeñan otros organismos de la Administración Central<sup>90</sup>.
  - f. El diseño institucional de los entes debe prever los mecanismos de interacción entre el ente y los consumidores, clientes o usuarios<sup>91</sup>.
2. En segundo lugar, debe realizarse un análisis a en lo referente a la evaluación de los resultados. La vigilancia que debió realizarse: a los recursos; los compromisos; los acuerdos; las tarifas; entre otros. Las cuatro etapas son importantes: proceso de privatización; mecanismos de licitación y transferencia; instituciones, marco legal, regulación, preparación; y, vigilancia de los resultados. De un buen resultado en cada una de ellas, depende el éxito o el fracaso de la privatización. En estos momentos, se habla de una segunda generación de reformas económicas, dentro de ellas, una parte nodal lo será la privatización de segunda generación como son los esquemas APPs. Para tener mejores resultados que la primera etapa, se tendrá que realizar un estudio comparativo de los procesos de privatización en diferentes países<sup>92</sup>, para aprovechar las experiencias: éxitos y

---

<sup>88</sup> “ . . . la conformación personal del órgano directivo precisa compatibilizar dos requerimientos, a saber: lealtad a la cosmovisión política global que determinó el proceso privatizador y competencias técnicas o formación específica en el área de que se trate . . . existe un riesgo concreto de ocupación de cargos por parte de burócratas educados en reglas de juego estatistas e intervencionistas, con olvido del consumidor, si provienen del Estado, o bien por parte de expertos que pueden exponer al ente a trabajos de *lobby* y de captura por parte de los operadores privados, si provienen precisamente de este sector”. (CIEDLA, 00/4:168).

<sup>89</sup> “ . . . Es claro que el cobro de una tasa en cabeza de los licenciarios, permisionarios o concesionarios, que sería la mayor fuente de financiamiento genuino, en definitiva va a ser pagada por el usuario, cliente o consumidor, a través del traslado de ese costo al precio final, razón por la cual, al momento de su fijación, es menester que se proceda con un claro conocimiento de aquello que del ente se espera”: (CIEDLA, 00/4:169).

<sup>90</sup> “ . . . evitar superposiciones de funcionarios . . . para evitar la posibilidad de decisiones contradictorias, las cuales pueden sembrar de caos el sistema . . . lo aconsejable sería asegurar la autonomía del ente, otorgando a sus decisiones un control jurisdiccional, sin perjuicio de preverse un proceso de remoción de sus autoridades, para el caso de mal desempeño en el ejercicio de sus funciones o de comisión de ilícitos, pudiendo pensarse en tal supuesto en una participación parlamentaria para ese procedimiento de remoción”. (CIEDLA, 00/4:170).

<sup>91</sup> “ . . . el ente debe actuar -como el Estado mismo- en el sentido de árbitro de los intereses encontrados, es decir, organizando y encauzando el conflicto social producido por los intereses antagónicos inherentes a la vida social misma. . . las relaciones entre clientes, usuarios o consumidores, por una parte, y empresas u operadores privados, por la otra, sean genuinamente bilaterales.

La *teoría de la captura del regulador* ha sido formulada para describir la conducta de determinados operadores privados tendientes a obtener del ente un comportamiento tal –normalmente a partir de una expansión regulatoria, según ya se dijo- que, en definitiva, el mercado quede en condiciones de ser repartido entre pocos y fuertes, facilitando las formaciones monopólicas y oligopólicas en la prestación de servicios”: (CIEDLA, 00/4:172).

<sup>92</sup> Un buen ejemplo, es el estudio realizado por Bel y Costas para el caso Español. Los dos son miembros del grupo de investigaciones sobre “políticas públicas y regulación económica”, en la Universidad de Barcelona. Es un buen referente, porque en él se desarrolla en forma histórica y teórica, el proceso de privatización en España. “Para analizar las motivaciones de la privatización española nos parece útil el método seguido por (Vickers & George, 1991) en su análisis del proceso de privatización británico. A partir del análisis de los cambios que se producen en el ritmo y en la graduación de objetivos en el transcurso del proceso de privatización en España, estableceremos una periodificación de las distintas etapas. Esta periodificación en etapas, de acuerdo con los objetivos prioritarios de

fracasos. Los políticos al tomar las decisiones pertinentes, se darán cuenta de que al aplicar las recomendaciones hechas por el FMI, el BM y la OCDE, son generalidades que en muchos casos no consideran el sincretismo de cada país<sup>93</sup>.

Se puede resumir que en el rescate carretero en México, se observaron los problemas que en otros casos y países llevaron al fracaso el esfuerzo de privatización:

1. *La existencia de asimetrías en la información:* entre el concedente y el concesionario. Esto puede provocar la aparición del riesgo moral (*moral hazard*<sup>94</sup>), en el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.
2. *Ausencia de incentivos:* por la falta de incentivos de los concesionarios para tener el cuidado debido en el diseño de políticas financieras óptimas, antes y durante la construcción y explotación de las concesiones<sup>95</sup>.
3. *Reducción de las rentas económicas:* mala planeación de los aforos y demanda real de los proyectos en donde tiene lugar la disputa de la concesión entre los agentes económicos fuera de los mecanismos normales de mercado<sup>96</sup>.
4. *"Fenómeno de la maldición del ganador":* una mala ponderación de las premisas financieras por parte de los licitantes permite una asignación errónea de los títulos de concesión, para la prestación de servicios públicos u otorgamiento en la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público<sup>97</sup>.

---

la privatización en cada una de ellas, es una de las aportaciones de este trabajo. Otra aportación es la fuente utilizada para el estudio de las motivaciones de la privatización". (Bel & Costas, 1991, pág. 130)

España tuvo que cumplir con dos objetivos básicos: 1) un mayor crecimiento económico y su participación dentro de la economía global; y, 2) sus responsabilidades dentro de la Unión Europea.

<sup>93</sup> Este también es uno de los factores que permiten explicar el fracaso de los procesos de privatización, ya que las recomendaciones hechas son muy teóricas, no consideran los aspectos económicos, políticos y sociales, en cada uno de los casos y países.

<sup>94</sup> El riesgo moral corresponde a un comportamiento oportunista en donde una de las partes busca su propio beneficio a costa de que la otra no pueda observar o estar informada de su conducta. En el caso de la crisis financiera se ha hablado de conductas bancarias irresponsables por causa de la posibilidad de existir rescates gubernamentales. Quien otorga créditos tenderá a ser más arriesgado si puede pasar el costo de sus errores al gobierno que si sabe que los tendrá que asumir de su propio bolsillo.

<sup>95</sup> ". . . la presencia de garantías contractuales en los títulos de concesión distorsiona la toma de decisiones financieras y la distribución de riesgos entre las partes, al trasladar al contribuyente los costos que debieron asumir instituciones de crédito y concesionarios". (García, 1994, pág. 22)

<sup>96</sup> "Ante la imposibilidad de competir en la cancha, el mecanismo induce a los licitantes a competir por la cancha". (Engel, 97:7). En el caso de Chile, se propone un mecanismo de licitación, en cual se otorga la concesión a la firma que solicita el menor valor presente de ingresos por peaje. La autoridad concede fijar un peaje y una tasa de descuento máximo. La concesión se extingue cuando el valor presente de los ingresos por peaje es igual a la suma solicitada por el concesionario.

<sup>97</sup> Eso pasa cuando la firma que gana la concesión no es la más eficiente, es por el contrario, la que realiza la proyección más optimista de alguna variable interna (por ejemplo: el flujo vehicular, el costo de construcción, las amortizaciones de los pasivos, entre otros). el flujo vehicular, el costo de construcción, las amortizaciones de los pasivos, entre otros). Es por ello, que la maldición del ganador puede llevar a la quiebra al concesionario y/o a dificultades financiera que lo llevaran a una renegociación del contrato.

5. *Instituciones*: falta "reglas del juego " claras, para reducir la incertidumbre de los concesionarios.

Se mencionan también algunos fenómenos psico-sociales que tuvieron los usuarios de las nuevas autopistas en México y que alteraron la demanda proyectada para los primeros años de su operación:

- Los vehículos que generarían mayor ingreso en las autopistas eran los camiones de autotransporte y de pasajeros, cuyos choferes por algunos años prefirieron continuar utilizando las carreteras libres, debido a que tenían lugares de recreo y descanso, talleres, vulcanizadoras y mayor número de gasolineras, así como el paso por poblaciones en las que les gustaba comer o visitar conocidos o familiares.
- Los concesionarios enfrentaron mucho desgaste en tiempo, obras y demandas para cerrar los pasos ilegales que continuamente operaban ejidatarios y hasta el crimen organizado para evadir las casetas de cobro. En algunos casos las comunidades y grupos políticos llegaban a bloquear las casetas cuando se clausuraban dichos atajos.
- Otro caso que se observó fue el que un buen número de choferes transportistas, mandaron a imprimir comprobantes falsos para tener así un ingreso extraordinario por las cuotas que en realidad no pagaban al "irse por la libre".
- De igual manera, el cobro de las casetas era de manera manual y en efectivo, lo cual generaba que los empleados tuvieran diversas formas de alterar los sistemas de conteo y entregar comprobantes falsos. Se estima que el robo en horas pico, en las carreteras operadas por la ICA era hasta de 30% en algunas de las autopistas más transitadas.
- La mayoría de los proyectos habían contratado créditos cuyo servicio estaba calculado con ingresos que se actualizarían de acuerdo a la inflación. En los contratos estaba estipulado que las cuotas se actualizarían anualmente por inflación. Si esto se hubiera hecho efectivo, las cuotas se hubieran incrementado en un 348% desde que inició el programa de concesiones (en 1989), hasta el año en que fue el rescate (en 1997), lo cual no hubiera sido aceptado por los usuarios y los aforos hubieran sido mucho menores a los que se registraron.

*“Las discrepancias existentes entre el ritmo temporal que debería seguir la privatización, enunciando en el primer momento por el gobierno. . . para la privatización de operadoras dominantes, y su realización efectiva apuntan a la existencia de tensiones existentes entre los diferentes objetivos implícita o explícitamente perseguidos con la privatización. . . con segmentos monopolísticos o posición dominante no se ha guiado sólo por el objetivo de la mejora de la eficiencia asignativa. Si hubiera sido este el objetivo prioritario, la privatización debería haber ido precedida de una reestructuración y liberalización previa de la industria para facilitar la introducción de competencias. Al no haber respetado esta secuencia, la privatización ha tendido a transformar monopolios públicos en monopolio o duopolios privados, más que introducir competencias donde no la había”. (Bel & Costas, 1991, pág. 120).*

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1996). "La Hechura de las Políticas Públicas". México: Porrúa.
- Albert, M. (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Paidós America.
- Amarthya, S. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Amsden, A. (1993). Industrialización a través del aprendizaje. *Investigación Económica No. 204*, 11-36.
- Arrow, K. (1963). *Economic Welfare an the Allocation of Resources for Invention*.
- Aspe, P. (1998). *El camino mexicano a la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, J. J. (1999). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Facultad de Economía. UNAM.
- Ayala, J. L. (2001). *Estado y Desarrollo*. México: Facultad de Economía. UNAM.
- Ayala, J. L. (2002). *Fundamentos Institucionales del Mercado*. México: Facultad de Economía.
- Babai, D. (1988). *The World Bank and the IMF: Rolling Bank the State or Baching its Role?* Vernon.
- Bel, G., & Costas, A. (1991). La Privatización y sus Motivaciones en España: de Instrumento a Política. *Revista de Historia Industrial*, 105-132.
- Boardman, A., & Vining, A. (1989). Owership an Performance in Competitive Environments: A Comparasion of the Permormande of Privade, Mixed an State-Owned Enterprices. *Journal of Law and Economics*, 32.
- CEFP. (2016). *Las APP como alternativas de financiamiento para las entidades federativas*. Mexico: Cámara de Diputados.
- Chesnasis, F. (1986). *Technical Cooperatió Agreement Between Firms*. DSTI.
- Cointreau, E. (1986). *Privatización el arte y los métodos*. Madrid: Unión Editorial.
- Colclough, C., & Manor, J. (1991). *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. New York: Michael Moran .
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Leyes Federales: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Córdova Kuthy, A. (2018). *Apuntes de Clase del Seminario de Titulación*. México: Facultad de Economía.
- Demsetz, H. (1969). *Information and Efficiency: Another Viewpoint*. California: UCLA.
- Donahue, J. (1991). *La decisión de Privatizar*. Paidós.
- Dye, T. R. (2008). *Dye, ThomaUnderstanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Feldstein, M. (1993). *American Economic Policy in the 1980s: a personal View"*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fraga, G. (1991). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Frank, J. (1949). *Courts on Trial*. Princenton University Press.
- Fuentes, C. (1977). *Por un progreso incluyente*. Inst. de Estudios Educativos y sindicales de América.
- García, B. (1994). *Las Carreteras de México (1981-1991)*. . México: SCT.
- George, S. (1941). *Production and Distribution Theories: The Formative Period*. Chicago: Mc Millan.
- Gil Diaz, F., & Fernandez, A. (1991). *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*. México: FCE.
- Glade, W. (1995). *Privatizacion de empresas publicas en america latina*. Guernika.
- Grau, M. (2002). *El Estudio de las Políticas Públias en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grossman, S., & Stiglitz, J. (1976). Information and competitive price Systems. *The American Economic Review*, 32.
- Hanke, S. H. (1989). *Privatización y Desarrollo*. Trillas.
- Howlett , M., & Ramesh, M. (1995). *Studing Public Policy. Policy Cycles an Policy Subsistems*. Canadá: Oxford University Press.
- Ibarra, D. (1990). *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México: UNAM.
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis a Political and organizacional Perspective*.
- Judt, T. (2012). *Cuando los hechos cambian. Artículos 1995-2010*. Madrid: Taurus.
- Keynes, J. (1987). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: FCE.
- Klikhsberg, B. (1994). *El Rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*. México: FCE, INAP.
- Kornaj, J. (1992). *De Marx al libre mercado*. Vuelta.
- Kraft , M., & Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington: CQ Press.
- Krugman, P. y. (1999). *Economía Internacional*. McGraw Hill.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Ley de Ingresos de la Federación. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Leyes Federales: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria . (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Leyes Federales: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- MacKenzie, D. (2002). *The Market Failure Myth. Mises Institute. Austrian Economics Freedom and peace*.
- Marston, L. (1989). *Preparativos para la privatizacion: lista de etapas para la persona que toma decisiones*. México: Trillas.
- Martínez , G., & Fárber, G. (1994). *Desregulación económica (1989-1993)*. México: FCE.
- Martínez, B. G. (1992). *Las Carreteras de México 1989-1994*. México: SCT.
- Mény, Y., & Thoening, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, L. (1995). *Un Año Político*. México: El Colegio de México.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OCDE. (1987). *Economic Outlook: Historical Statistics 1960-1986*. Paris.
- OCDE. (1995). *Economic Outlook 57*.
- OECD. (1987). *Economic Outlook Historical Statistics, 1960-1986*. Paris: OECD.
- OECD. (1987). *Financial Market Trends*. OECD.
- OECD. (1996). *Ministerial Symposium on The Future of Public Services*.

- Oro, A. M. (2004). Una crítica a la teoría de los fallos del Mercado. *Revista Europea de Economía Política*, 133-160.
- Ortiz, G. (1991). *México Beyond the Debt Crisis: Toward Sustained Growth with Price Stability*. Mimeo.
- Ortiz, G., & Serra, J. (1986). *La carga de la deuda externa de México*. México: El Colegio de México.
- Pérez Ramirez, R. (2004). *El proceso de privatización de la empresa pública en México ante las nuevas tendencias del mercado global*. México: UNAM.
- Pichardo Pagaza, I. (1988). *El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales. El caso de México*. México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (1980). México: Talleres Gráficos .
- Poder Ejecutivo Federal. (1982). *Programa de Aliento y Crecimiento*. México.
- Porter, M. E. (1991). *Ventaja Competitiva: Creación y sostenimiento de un desarrollo superior*. Patria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de Leyes Federales : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Reich, R. (1993). *L' economie Mondielisee*. Paris: Dunod.
- Richard, A., & Musgrave Peggy. (1993). *Hacienda Pública, Teoría Aplicada*. México: Mc. Graw Hill.
- Roemer, A. (1994). *Introducción al análisis económico del derecho*. México: FCE.
- Rogozinski, J. (1993). *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México: FCE.
- Rogozinski, J. (1997). *La privatización en México. Razones e impacto*. México: Trillas.
- Rosier, B. (2003). *Les Théories des crises économiques*. Francia: Poche.
- Sánchez, J. J. (2010). *La privatización en México como retracción estatal*. Toluca: IAPEM.
- Savas, E. S. (1989). *Privatización: La clave para un gobierno mejor*. México: Guernika.
- Sayagués Laso, E. (1998). *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo: FCU.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin America Studies*, 553-575.
- SCT. (1994). *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994. Propósitos y Logros*. México.
- Serra Rojas, A. (1995). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Shneider, B. (1990). *La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista*. México: Colegio de México.
- Soros, G. (1999). *La Crisis del Capitalismo Global*. Argentina: Sudamericana.
- Stein, Tommasi, Echabarría, Lora, & Payne. (2006). *Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington: BID.
- Stiglitz, J. (1998). The Private uses of Public Interest: Incentives and Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 3-22.
- Stiglitz, J. (1998). The Private Uses of Public Interest: Intentives an Insitutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 3-22.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. México: Antoni Bosh Editor.
- Stiglitz/Sappington. (1987). Privatization, Information and Incentives. *NBER*.
- Tamayo, M. (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Madrid: Alianza.
- Tello Macías, C. (2014). *Estado y desarrollo económico 1920-2006*. México: UNAM.
- Tello Macías, C. (2015). *México: Las finanzas públicas en los años neoliberales*. México: El Colegio de México.
- Tobin, J. (1978). A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal*, 153-159.
- UNAM. (1989). *Diccionario Jurídico Mexicano*.
- USA Congress. (1979). *The 1979 Joint Economic Report*. USA.
- Vickers, J., & George, Y. (1991). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspectives on Privatization*, 111-132.
- Villareal, R., & Villarreal, R. (1978). Las empresas públicas como instrumento de política económica en México. *El Trimestre Económico*, vol. XLV .
- Villarreal, R. (1988). *Mitos y realidades de la empresa pública en México. ¿Racionalización o privatización?* México: Diana.