



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS
PUBLICAS EN MEXICO 1982 - 2000, UN
ANALISIS DE POLITICA PUBLICA

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
RICARDO GONZALEZ UNZAGA

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ

OCTUBRE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Mi agradecimiento:

A mis padres, Aurelio y Ma. Guadalupe.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Mi cariño:

Para mi esposa Beatriz.

Para mis hijos Alejandra, Carlos y Miguel.

Mi reconocimiento:

Para mi asesor: Martín de Jesús Díaz Vázquez.

Para mis maestros Araceli Parra, Juan Montes de Oca, Enrique Bailleres y Albino Hernández.

INDICE

Introducción	1	
Capítulo 1	Marco Teórico	8
1.1.- Estado		8
1.2.- Gobierno		12
1.3.- Participación del Estado en la economía		13
1.4.- Administración pública		16
1.5.- Empresas públicas		17
1.6.- Políticas públicas		18
1.7.- Rectoría económica del Estado		20
1.8.- Desincorporación de empresas públicas		20
Capítulo 2	Las empresas públicas en México	24
2.1.- El surgimiento de las empresas públicas		24
2.2.- La evolución de las empresas públicas		25
2.3.- La Reforma Administrativa de 1976-1982		35
2.4.- Las empresas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo		37
Capítulo 3	Los problemas económicos del país	45
3.1.- El desarrollo estabilizador y la crisis de 1976		45
3.2.- La crisis de 1982		47
3.3.- La crisis de 1987		49

3.4.- El Plan Brady y el Consenso de Washintong	53	
3.5.- La crisis de 1994	55	
Capítulo 4	La desincorporación de las empresas públicas	69
4.1.- La definición de las políticas públicas		69
4.2.- Los criterios de selección		74
4.3.- Las modalidades y el procedimiento		81
4.4.- El redimensionamiento del sector público paraestatal		85
4.5- La política pública: algunos elementos para su evaluación		93
Conclusiones		101
Bibliografía		108

INTRODUCCION.

Actualmente se discute en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad sobre las reformas estructurales que se requieren en México, como es el caso de la reforma del Estado, de la reforma hacendaria, de la reforma laboral y de la reforma energética, como un requisito indispensable para la democratización y modernización del país en un mundo cada vez mas competitivo y globalizado.

En el caso de la reforma energética, está a discusión el futuro de empresas públicas de la dimensión de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad ya que se plantea una probable privatización o la apertura al capital privado en las áreas en que estas se desenvuelven, mismas que hasta la fecha son consideradas como estratégicas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentran reservadas al Estado.

El principal argumento utilizado por el gobierno, y también reconocido por los partidos políticos, sindicatos y gran parte de la sociedad que se oponen a esta reforma, es la carencia de recursos de las propias empresas y del Gobierno Federal a efecto de llevar a cabo importantes programas de inversión para modernizar e incrementar su capacidad productiva y eficiencia.

Así las cosas, nos encontramos que nuevamente como en las décadas de 1980 y 1990, el aspecto económico-financiero es determinante para la definición del futuro de las empresas públicas en México, sólo que esta vez no se trata de instituciones de crédito o de empresas productoras de diferentes bienes y servicios, sino de empresas que son el pilar fundamental de la economía mexicana, amén de su importante connotación política.

Durante las décadas mencionadas, con los argumentos del redimensionamiento del sector público y de la falta de recursos originada por las crisis económicas, y a

juicio del suscrito, por los compromisos contraídos por el gobierno mexicano con los organismos financieros internacionales, se implementó una política pública tendiente a disminuir notablemente la participación del Estado en la economía mexicana con la desincorporación de gran parte de las empresas públicas.

El objetivo principal de este trabajo es identificar la política pública y su contexto económico, que determinó el proceso de desincorporación de empresas públicas en el periodo 1982-2000, así como las diversas modalidades utilizadas para su desincorporación del sector paraestatal, desde una perspectiva histórico-descriptiva.

En esta investigación, se parte de la hipótesis de que el proceso de desincorporación de las empresas públicas en México obedeció a la política pública implementada a raíz del redimensionamiento del sector público, con motivo de los problemas económicos que enfrentó México en la crisis de 1982.

Por su importancia como instrumento de análisis, en el capítulo uno se abordarán los conceptos de Estado, gobierno, la participación del Estado en la economía, la administración pública, las empresas públicas, las políticas públicas, la rectoría económica del Estado y la desincorporación de las empresas públicas, a efecto de establecer el sustento teórico de este trabajo.

Es importante precisar, que de los conceptos referidos, se hace mención de manera enunciativa ya que no se pretende y no es el objetivo de esta investigación adentrarse en una discusión sobre la importancia, validez y diferencias ideológicas que pueden existir respecto de los mismos. Por la naturaleza de esta investigación, se abundará sobre la intervención del Estado en la economía.

En general el Estado siempre ha desempeñado un importante papel en la sociedad, dependiendo de las formas de organización de los hombres, de los avances tecnológicos logrados por los mismos y de sus intereses particulares o de clase. Así, unas veces le ha restringido a fungir como un ente vigilante y normativo de la conducta de la sociedad; en otras épocas, adicionalmente a dicho papel, ha actuado como un factor importante en el desarrollo económico y social.

La intervención del Estado en la economía, se ubica con el surgimiento del Estado Benefactor en la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, donde se realizaron una serie de acciones para crear un sistema de seguridad social con programas de seguro obligatorio contra enfermedades, de vejez y de invalidez.

Dicha intervención adquiere una mayor dimensión e importancia a raíz de la crisis mundial de 1929, cuando el Estado empieza a desempeñar una actividad de regulación general de la economía, en virtud de que las teorías clásicas del equilibrio automático ya habían mostrado su ineficacia, y dicho equilibrio solo se podía mantener con la vigilancia y constante intervención del Estado.

En la historia de México, aunque existe una tradición desde la época de la Colonia, la intervención del Estado en la economía tiene mayor relevancia a partir de 1925 después de consumada la independencia del país y se consolida en la época post-revolucionaria.

A finales de la década de 1970, pero con más fuerza a partir de la década de 1980, a nivel mundial se empezó a cuestionar el papel del Estado, principalmente por la crisis de la deuda, y se planteó su reforma para reducir su participación en la economía, para regresar prácticamente al papel que desempeñaba en la época de la economía clásica.

Esto dio origen al llamado neoliberalismo que fue impulsado y puesto en práctica principalmente por los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, pero su aplicación rápidamente se extendió a nivel mundial y se impuso a los países latinoamericanos y africanos que enfrentaban graves problemas de endeudamiento.

El capítulo dos se describirá el surgimiento y la evolución de las empresas públicas en México; se precisará como surgen en la época en que nuestro país era una colonia española lo que constituye el antecedente de la intervención del Estado en la economía en nuestro país; se verá como evolucionan durante el inicio de la vida independiente y después de concluida la Revolución Mexicana de 1910.

Esta intervención adquiere un carácter más importante en la época post-revolucionaria con la promulgación de la Constitución de 1917, por el importante papel que en ella se asigna al Estado en la promoción, conducción y participación activa en el desarrollo económico de México.

Es en el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río y hasta 1946, periodo en el que se crean o adquieren un número importante de empresas públicas, con lo cual se da la conversión del Estado mexicano en un Estado empresario como también se le ha llamado, mediante la expropiación y nacionalización de empresas, creando por sí empresas, participando con el capital privado en empresas mixtas, constituyendo fideicomisos, comisiones, etc. las motivaciones para esto son de muy variada índole, se pueden dar de manera ordenada en función de un plan o de manera coyuntural, por necesidades contingentes de la sociedad o del propio Estado.

En este sentido, se hará una breve reseña sexenal del surgimiento de las empresas públicas más importantes, señalando la forma en que se incorporaron al patrimonio estatal.

En virtud de la importancia que tuvo la reforma administrativa realizada en el sexenio de José López Portillo, se destacarán sus principales aspectos, ya que a través de ella fue posible reorganizar el sector paraestatal, integrarlo al proceso de planeación y establecer un control normativo y operativo.

El México el Estado siempre ha tenido en las empresas públicas un instrumento fundamental para llevar a cabo su política económica, por ello, en el periodo que comprende esta investigación, se revisarán los planes nacionales de desarrollo de 1980 a 1994 para conocer el papel que se les asignaba y las políticas específicas para su operación.

En el capítulo tres se caracterizarán las diversas crisis económicas que ha atravesado México de 1982 a 1994, tomando como antecedente la crisis de 1976 que reviste particular importancia ya que puso fin al llamado desarrollo estabilizador, además de que marcó el principio de la intervención de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la determinación de la política económica mexicana.

De esta forma, se analizarán las crisis de la economía de México ocurridas en los años de 1982, 1987 y 1994, destacando en el contexto internacional la percepción que de ellas se tenía y especialmente las medidas que se adoptaron para tratar de resolver la problemática del endeudamiento de los países latinoamericanos, las cuales se fundamentaron en los lineamientos contenidos en el Plan Baker, el Plan Brady y el Consenso de Washintong.

En cada caso, se comentarán las Cartas de Intención enviadas por el gobierno mexicano al FMI, precisando a nivel conceptual los compromisos en materia financiera y de cambio estructural; éste último comprende dos grandes aspectos: la apertura comercial y el redimensionamiento del sector público, que implicaba la reducción de la participación del Estado en la economía y que dio origen a la política pública de desincorporación de las empresas públicas en México.

En el capítulo cuatro se analizará el proceso de desincorporación de las empresas públicas bajo el enfoque de las políticas públicas, centrado en la política general, ya que no se abordará ningún caso específico.

Así, se precisarán los criterios utilizados para seleccionar las empresas que se desincorporaron, que tienen sustento en las modificaciones realizadas al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para definir el ámbito de participación del Estado y los particulares en la economía, al precisarse las denominadas áreas estratégicas y prioritarias.

Es importante recordar que durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, dichos criterios se fueron modificando para profundizar la política pública de la desincorporación de empresas públicas y ampliar el espacio de acción del sector privado en la economía, atendiendo a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional

A continuación, se puntualizarán las diferentes modalidades que se utilizan para desincorporar las empresas públicas del patrimonio estatal, entre las que destacan la enajenación o privatización, la liquidación, etc. y se establecerán los aspectos más relevantes de cada uno de ellos, desde el acuerdo que aprueba su desincorporación hasta la elaboración del denominado "libro blanco".

Posteriormente, aunque no es el objetivo de la presente investigación realizar la evaluación de la política pública de desincorporación desarrollada por el gobierno mexicano, se apuntarán algunos elementos que se considera pueden ser útiles para evaluarla.

En este sentido se puede plantear un esquema que evalué el proceso con un enfoque descriptivo, que consiste en registrar los cambios generados por la política pública, al plasmar la realidad antes y después de su aplicación; en tal situación y a manera de ejemplo, para dar una idea del impacto generado se presentan las variaciones que ocurrieron en: el número de empresas públicas existentes; su participación en la generación del Producto Interno Bruto, etc.

Como puede observarse, esta investigación pretende hacer una descripción general del surgimiento, evolución y desincorporación de las empresas públicas en México, analizando el proceso de desincorporación que abarca el periodo 1982-2000, vinculado y sustentado en los compromisos de México con los organismos financieros internacionales, derivados de los acuerdos y apoyos recibidos a raíz de las diferentes crisis económicas que enfrentó en el mencionado periodo.

Finalmente, se precisa que no se pretende realizar un análisis del impacto que la desincorporación de empresas públicas tuvo en la economía, ni de los sectores específicos en que se desempeñaban las empresas que fueron objeto de este proceso, lo cual indudablemente debe resultar interesante y aleccionador, ya que brindaría experiencia y elementos de juicio para la futura toma de decisiones.

A efecto de establecer el sustento teórico de esta investigación y en virtud de que se consideran necesarios para su desarrollo, se abordarán los conceptos de Estado, gobierno, la participación del Estado en la economía, la administración pública, las empresas públicas, las políticas públicas, la rectoría económica del Estado y la desincorporación de las empresas públicas.

1.1.- El Estado.

El Estado, como toda institución creada por los hombres, ha seguido la evolución de los mismos y de las diferentes formas de producción que han surgido a raíz de los inventos y descubrimientos realizados por los hombres, y a las relaciones económicas, sociales y políticas que se han derivado de los diferentes modos de producción.

Así, en el transcurso de la historia y en la evolución del propio Estado, se habla de un Estado esclavista, de un Estado feudal, de un Estado absolutista, de un Estado benefactor (welfare state), de un Estado capitalista y de un Estado neoliberal.

En cuanto al origen del Estado existen diversas explicaciones, desde las de tipo religioso y que le atribuyen un carácter divino al propio Estado, hasta las de orden científico, que se basan en el estudio de las sociedades antiguas y sus formas de organización y producción.

De acuerdo con Engels, la gens constituyó la forma primitiva de organización familiar de las tribus y formó la base del orden social, pero fue destruido por la división del trabajo, la propiedad privada y la división de clases; ya entonces el régimen gentilicio era caduco y fue reemplazado por el Estado. El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; es un poder nacido

dentro de la sociedad cuando alcanza un grado de desarrollo determinado y por la necesidad de refrendar los antagonismos de clases.¹

Cuando se habla del Estado tiene dos sentidos diferentes; al referirse a la intervención del Estado en la economía, cuando se critica el Estado y se planea reformarlo, se designa al conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes. Por el contrario, cuando se dice que Francia, Brasil o México son Estados, quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, esto es, naciones soberanas.

Ambos significados están estrechamente vinculados: el Estado en el primer sentido (Estado-gobierno) designa el conjunto de gobernantes de una nación, es decir, de un Estado en el segundo sentido (Estado-nación). En definitiva, el segundo sentido es más amplio que el primero y lo engloba de alguna manera.

El Estado-nación es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el Estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.²

Conforme a las definiciones de algunos de los principales teóricos del Estado, como en las que a continuación se presentan³, se puede señalar que, al margen del aspecto ideológico, en muchos casos son complementarias, ya que presentan o incluyen ciertos elementos comunes, tales como que es una organización con poder por encima de cualquier otra, el bien común y el territorio.

¹ Véase Engels, F., *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1984, pp. 192-198.

² Véase Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, España, 1970, pp. 44-45.

³ Véase Martínez Silva, M., *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, México, 1981, pp. 535-538.

Según Hauriou, el Estado es una cierta forma adoptada por una nación, o por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco espiritual nacional, y su forma se reduce a una centralización política y jurídica; un gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales y un solo Derecho llega a sustituir a la multiplicidad de las costumbres nacionales; hay, pues, unidad de Gobierno y unidad de Derecho.

Por otra parte, Jellinek dice que el Estado es una unidad de asociaciones de hombres asentadas en un territorio, dotada de un poder originario de mando, y que dicha unidad comprende los elementos tradicionales del Estado, que son el territorio, la población y el poder.

Para H. Heller, el Estado es una estructura de dominio que se renueva constantemente a través de una obra común, actualizado representativamente y que ordena en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado.

En tanto que M. Weber, define el Estado como un orden jurídico y administrativo, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no solo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, además de que tiene el monopolio de la violencia.

Un concepto más completo es el que define W. Jiménez Castro: "El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual esta asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el

interés general sobre los intereses particulares con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales".⁴

Los teóricos de la economía clásica como Adam Smith y David Ricardo, consideraban que las funciones del Estado debían limitarse a mantener las instituciones militares, policiales, educativas y jurídicas; dejaban todo lo restante al desarrollo "natural" de la lógica del mercado.

En la teoría marxista se pueden distinguir cuatro funciones fundamentales, según E. Altvater.⁵

- a) Creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura).
- b) Determinación y salvaguarda del sistema general de leyes en que se dan las relaciones entre sujetos jurídicos dentro de la sociedad capitalista.
- c) Reglamentación de los conflictos entre trabajo asalariado y el capital.
- d) Afirmación y expansión del capital nacional global en el mercado capitalista mundial.

Por otra parte, Tomas Ellwein considera que todas las funciones del Estado son políticas y se encuentran relacionadas con el ciudadano, la economía y la función pública; esquemáticamente se resumen de la siguiente manera⁶:

- a) Funciones políticas en relación directa con el ciudadano y el orden social:

⁴ Jiménez Castro, W., *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 151-152.

⁵ Véase Bobbio, N. y Matucci, N., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1995. p. 45.

⁶ Véase Gorlitz, A., *Diccionario de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1980. p. 150.

- Formulación, limitación y protección de los derechos y libertades personales y políticas.
- Promoción del desarrollo personal.
- Seguridad social.

b) Funciones políticas en relación con el territorio y la economía:

- Actividades estructurales generales.
- Fomento de la producción.
- Sistema monetario.
- Promoción científica y de la investigación.

c) Funciones políticas en relación con los medios necesarios para el desempeño de las funciones públicas:

- Organización de la Administración, establecimientos públicos.
- Función pública, dominio público, ingresos públicos.

En virtud de las características y objetivos de la presente investigación, y sin desmerecer la importancia de las funciones políticas, ideológicas, etc., del Estado, me centrare en la correspondiente a la economía, que cumple un papel tanto social como productivo.

1.2.- Gobierno.

En muchas ocasiones se usa el término de Gobierno indistintamente del de Estado, por ello es importante precisar el concepto del primero, que generalmente debe referirse y asociarse con el régimen de gobierno.

En el mismo sentido, podemos aseverar que el Gobierno es el conjunto de órganos creados para ejercer el poder, tales como las instituciones encargadas de la hacienda pública, la seguridad nacional, etc., y en consecuencia, el Gobierno se integra por un grupo de personas que tienen el mandato de ejercer el poder político y que son responsables de la conducción de la sociedad.

Es así, que en cualquier "sociedad hay una forma de Gobierno, entendido como un poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos. La supremacía del Gobierno sobre los demás centros que operan en la sociedad, esta garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza".⁷

1.3.- La participación del Estado en la economía.

Para los efectos de la presente investigación, es de particular interés resaltar la intervención del Estado en la economía; en tal situación, es importante precisar el momento histórico en que ésta se inicia.

A fines del siglo XIX el problema de la previsión social para el Estado se impuso como una necesidad debido a los riesgos surgidos con la revolución industrial, que creaba para los trabajadores unas condiciones con mayores carencias y los relegaba a vivir en vastos conglomerados urbanos sin los vínculos de solidaridad existentes en la comunidad rural.

La "crisis social", surgida como efecto de la revolución industrial, representó el fin de una concepción orgánica de la sociedad y del Estado, que sostenía que la unidad de la formación económico-política estaba asegurada por el desarrollo

⁷ Véase **Bobbio, N. y Matucci N.**, op. cit., p. 710.

autónomo de la sociedad, con la simple garantía de intervenciones políticas de "policía".

En Alemania durante el gobierno de Bismarck, entre 1883 y 1889 se realizaron una serie de acciones para crear un sistema de seguridad social con programas de seguro obligatorio contra enfermedades, de vejez y de invalidez. Así, nació un Estado intervencionista que se comprometía cada vez más en el financiamiento y en la administración de programas de seguridad social, por lo que otros estudiosos lo definen como un Estado Social.

El concepto de Welfare State se refiere "principalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social, es un concepto medible en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices, y los problemas que plantea, tales como sus costos, sus posibles contradicciones y su capacidad de reproducción, pueden también ser medidos cuantitativamente".⁸

El Estado social es el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. En el último tercio del siglo XIX se desarrolló en los países europeos más avanzados una "política social" cuyo objetivo inmediato era remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población; no se trataba de transformar la estructura social, sino de remediar algunos de sus peores efectos.⁹

⁸ Véase **García-Pelayo, M.**, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1996. pp. 16-18.

⁹ Véase **Bobbio, N.**, *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una política general de la política*, España, 1987, p. 544.

A raíz de la crisis mundial de la economía en 1929, el Estado se vio obligado a incrementar su participación en la economía, teniendo como fundamento la teoría económica de Keynes, para quien era preciso y posible llegar por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, a la cancelación del paro mediante el aumento de la capacidad adquisitiva de las masas, que operara, a su vez, como causa para el crecimiento de la producción y, por consiguiente, de la oferta de empleo, fines que se lograrían mediante una orientación y control del proceso económico por parte del Estado, pero manteniendo la propiedad privada de los medios de producción.¹⁰

En tal situación, se puede afirmar que el Estado empieza a desempeñar una actividad de regulación general de la economía, en virtud de que las teorías clásicas del equilibrio automático ya habían mostrado su ineficacia, y dicho equilibrio solo se podía mantener con una vigilancia y una intervención constante del Estado.

Hasta aquí hemos establecido el porque de la intervención del Estado en la economía, orientada a subsanar las deficiencias de la economía de mercado, actuando en el ámbito de lo social, de la seguridad, de la educación, de la producción, etc. Pero es fundamental el conocer el como y mediante que vías el Estado se transforma en un Estado que desarrolla funciones productivas.

La conversión del Estado, en un Estado empresario como también se le ha llamado, se origina mediante la estatización y/o nacionalización de empresas, creando por sí empresas o participando con el capital privado en empresas mixtas, constituyendo fideicomisos, comisiones, etc. las motivaciones para esto son de muy variada índole, y se pueden dar de manera ordenada en función de un plan o de manera coyuntural por necesidades contingentes de la sociedad y/o del Estado, entre las principales se pueden mencionar:

¹⁰ Véase García-Pelayo, M., *op. cit.*, p. 20.

- 1.- Por el control de actividades estratégicas o prioritarias para la economía nacional,
- 2.- En defensa de la capacidad de autodeterminación por parte del Estado frente a poderes económicos privados que se le oponen,
- 3.- Para el desarrollo de industrias de tecnología avanzada que exigen una importante inversión que, al menos al inicio, tienen escasa o nula rentabilidad,
- 4.- Para la realización de programas específicos,
- 5.- Por la conveniencia de mantener en explotación industrias al borde de la quiebra para mantener las fuentes de empleo.

Durante varias décadas el Estado económicamente activo, desempeñó un importante papel en el desarrollo económico y social a nivel mundial, pero esta situación empezó a cambiar a fines de la década de 1970 y cambió radicalmente a raíz de que al inicio de la década de 1980, estalló una seria crisis financiera internacional que puso en discusión los mecanismos de financiamiento basados en los créditos a gobiernos y empresas privadas, provenientes de bancos privados y bolsas de valores. En el caso de los países de América Latina, esto redujo el flujo de créditos nuevos y dificultó el pago de la deuda contraída ya que la acumulación de ésta, no correspondía a la capacidad productiva y comercial de su economía.

En este contexto, el papel del Estado benefactor fue objeto de cuestionamientos y de reformas, de acuerdo a las recetas de ajuste estructural establecidas por los organismos financieros internacionales, que recomendaban reducir la actividad económica del Estado y ampliar la participación del sector privado en la economía.

1.4.- Administración Pública.

Generalmente se entiende a la administración pública como lo opuesto de la administración privada, lo cual, en un principio es acertado, pero a efecto de tener una visión más clara y precisa de sus diferencias y alcances es importante destacar su carácter social y político.

“La Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o a hacer cumplir la política pública, la voluntad de un Gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, actividades que son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control”.¹¹

Según Lorenzo Stein, la idea de la administración nace de la idea del Estado actuante; la constitución, cual organismo en sí, representa la voluntad, la administración representa la actividad. La actividad del Estado o sea, la administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase.¹²

1.5.- Empresa pública.

En términos conceptuales, podemos afirmar que la empresa pública es el instrumento del Estado para su participación en la economía y se utiliza para llevar a la práctica la política económica y social de un Gobierno.

¹¹ Martínez Silva, op. cit., p. 47.

¹² Véase Guerrero, O., *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989, pp. 43-44.

El ámbito de acción de la empresa pública, es generalmente, el que corresponde a sectores de la economía en los que la iniciativa privada no participa o no lo hace de manera importante, y se puede considerar que las actividades de la primera son complementarias a las de las empresas privadas y no tiene como objetivo la competencia.

“La empresa pública es la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios, que nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico. La empresa pública tiene un carácter eminentemente político vinculado a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones; en consecuencia se trata de un fenómeno histórico y contingente”.¹³

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la empresa pública tiene sustento en el artículo 28, donde se señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.¹⁴

En la presente investigación, al hacerse mención de las empresas públicas, se hace en forma genérica e independiente del ordenamiento jurídico que les da origen y sustento, y se considera como tales, al conjunto de entidades que integran la administración pública paraestatal que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diferencia como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito,

¹³ Carrillo Castro, A. y García Ramírez, S., *La Empresa Pública en México*, Porrúa, México, 1986, p. 5.

¹⁴ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2003, 116 edición, p. 43.

organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos.¹⁵

1.6.- Políticas públicas.

En forma sintética, se puede decir que las políticas públicas son una forma de acción del gobierno en la sociedad.

En este sentido, las políticas públicas "son un modo de acción, solo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. La noción misma de políticas públicas solo tiene sentido dentro de marcos conceptuales que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de estudio de la ciencia política".¹⁶

Como consecuencia, toda política pública implica una serie de decisiones, decidir que existe un problema, incluirlo en la agenda de gobierno, decidir resolverlo, decidir sobre la mejor solución al problema.

En sentido contrario, hay estudiosos que consideran, dependiendo de la complejidad del problema, que "una política puede consistir en no hacer nada y que este tipo de no decisión resulta muy importante en la formación de las agendas de actuación pública".¹⁷

La agenda pública la podemos definir como un conjunto de problemas que son objeto de controversias y debate público y que exigen, por su importancia o

¹⁵ Véase **Compendio de leyes**, *Agenda de la Administración Pública Federal*, ISEF, México, 2003, p. 2.

¹⁶ **Alvarez Díaz, A. E.**, *Análisis de Políticas Públicas*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, España, 1992, p. 12.

¹⁷ **Subirats, J.**, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Ariel Ciencia Política, España, 1992, p. 41.

trascendencia, la intervención de la autoridad pública, es pertinente destacar que la agenda varía en función de las características sociales, políticas y económicas de la sociedad.

En la conformación de toda política pública, es importante tener en cuenta que los actores se movilizan social y políticamente mediante diferentes formas de participación y organización; es así, que tenemos actores tales como partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc., que tienen como objetivo el de influir en las decisiones que se tomen para resolver los problemas, en función de sus intereses particulares.

1.7.- Rectoría económica del Estado.

El concepto de rectoría económica del Estado se encuentra estrechamente vinculado a la participación del Estado en la economía y da cuenta de la facultad del Estado para planear y conducir la actividad económica nacional.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 25 se establece, entre otros aspectos importantes, que:

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

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

c) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en le artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

1.8.- Desincorporación de empresas públicas.

En términos generales, el concepto de desincorporación describe el mecanismo que utiliza el Gobierno Federal para reducir la participación del Estado en la economía en actividades que no se consideran estratégicas o prioritarias.

A efecto de distinguir los alcances de la desincorporación, y diferenciarlo del concepto de privatización es conveniente contar con la definición de este último.

"Las definiciones de privatización van, desde una acepción muy general que la considera como una sencilla redistribución de funciones que disminuye la intervención estatal, hasta una versión muy restringida de privatización como la venta de 100% del capital social de las empresas en que el Estado es socio único. Este documento examina el proceso de desincorporación en México, enfocado al sentido restringido. Examina la venta de acciones gubernamentales de algunas empresas paraestatales, independientemente de que el Estado haya sido el único dueño"¹⁸.

¹⁸ Pérez Escamilla, J., *Los inicios de la privatización en México*, en México auge, crisis y ajuste, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 277-278.

Como se puede observar, en ocasiones se utilizan de manera indistinta los conceptos de privatización y desincorporación; pero también se destaca que de las dos acepciones que se mencionan en la cita anterior, la primera se asemeja más al de desincorporación.

En su acepción restringida, el término de privatización se encuentra comprendido dentro del concepto de desincorporación ya que de hecho, es una modalidad del mismo.

Es así que la desincorporación, tal y como se entiende y se ha venido aplicando en México comprende diversas modalidades, entre las cuales destacan: la enajenación de activos y de empresas al sector privado, la disolución y liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, extinción de fideicomisos públicos, la transferencia de empresas a los Gobiernos Estatales.¹⁹

Hasta aquí se ha hecho un repaso de los principales conceptos teóricos que se utilizarán y que servirán de sustento para la presente investigación, se han abordado los conceptos de Estado, gobierno, la participación del Estado en la economía, la administración pública, la empresa pública, las políticas públicas, la rectoría económica del Estado y la desincorporación de empresas públicas.

Como se puntualizó con anterioridad, las políticas públicas son una forma de acción del gobierno en la sociedad, como veremos más adelante, en México esa acción se ha traducido en la ejecución de un proceso paulatino, pero consistente, de la reducción de la intervención del Estado en la economía mediante el proceso de desincorporación de las empresas públicas a partir de 1982, en el marco de recurrentes crisis económicas siguiendo las directrices y compromisos contraídos

¹⁹ **Secodam**, *Manual de desincorporación de entidades paraestatales*, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1995, p. xxvii.

por nuestro país con los organismos financieros internacionales y al incontenible avance de la globalización.

Resulta de particular importancia conocer en que momento y las causas por las que el Gobierno Federal diseña las políticas públicas para disminución de la actividad económica del Estado, la forma de implementación de estas políticas desde el punto de vista de la planeación, jurídico, financiero, etc., así como la participación y actuación de los actores involucrados en el proceso de desincorporación de las empresas públicas.

Capítulo 2 Las empresas públicas en México.

En este capítulo se describirá surgimiento de las empresas públicas en México y su evolución, principalmente a partir de la época posrevolucionaria, destacando la creación de las más importantes; de manera conceptual, se establecerán las causas que motivaron su constitución o incorporación al patrimonio público; se comentarán los principales aspectos de la reforma administrativa realizada en el sexenio de José López Portillo, que implicaron, con la expedición de diversas leyes, el ordenamiento y la reorganización operativa y presupuestal, una depuración de las empresas públicas; finalmente se puntualizará la importancia y el papel que se asignaba a estas empresas como instrumento del Estado en los planes nacionales de desarrollo.

2.1.- El surgimiento de las empresas públicas.

En nuestro país, la participación de Estado en la economía se remonta a la época de la Colonia, señala Omar Guerrero que con las reformas borbónicas realizadas en el siglo XVIII, que tenían como base el llamado regalismo, implicaron la formación de un patrimonio estatal; además de que la idea del Estado rechazaba la existencia de poderes o privilegios de la sociedad, apoyando los derechos del Estado con la creación de monopolios económicos.²⁰

En este sentido, se crearon los estancos, que eran monopolios específicos sobre una determinada rama de producción establecidos por el Gobierno español, cuya vigencia se prolongó hasta mediados del siglo XIX. El estanco se estableció sobre productos como el tabaco, la nieve, la sal, los naipes, etc., y prohibía no solo la producción sino también la comercialización.²¹

²⁰ Véase Guerrero, op. cit., pp. 21-23.

²¹ Véase Carrillo, A y García, S., op. cit., p.33.

Es importante mencionar que a raíz de estas reformas, surgió la figura de la expropiación, contra los bienes de la Compañía de Jesús en 1753; misma que en el siglo XX se utilizaría por el Gobierno mexicano para integrar a su patrimonio importantes empresas, entre las que destacan las productoras de petróleo y el servicio de ferrocarril. De esta manera, el Reino Español retomaba funciones gubernamentales que había concesionado y a partir de ellas, estableció en la Nueva España las empresas públicas primigenias: los llamados estanques. Por su importancia, antes del movimiento de independencia, destacan la creación de la Casa de la Moneda en 1762, la Fábrica Real de Pólvora en 1780.

Al concluir la lucha de Independencia que se inició en 1810, nuestro país enfrentaba el enorme reto de la reconstrucción política, económica y social, requiriéndose una importante participación del naciente Estado.

En este sentido, Omar Guerrero menciona que: "La actividad del Estado crea condiciones concretas en la sociedad civil, según el efecto de la actividad misma. Sin embargo, un Estado específico, como México u otro país, nace como Estado con un legado histórico. El Estado mexicano emerge en 1821 con una abundante herencia de actividad en la vida social, merced a las tradiciones intervencionistas y centralizadoras... de la Casa de Borbón. ... las tradiciones aquí aludidas legaron al Estado mexicano no solo una fuerte tradición de actividad estatal, sino las instituciones administrativas que tenían a su cargo esta actividad."²²

2.2.- La evolución de la empresa pública.

A partir de 1821, ya en el México independiente, el Estado fue incrementando su participación en la economía, principalmente con la creación de organismos descentralizados, otras veces con instituciones y dependencias del Gobierno

²² Véase Guerrero, O., op. cit., p. 65.

Federal, destinadas a fomentar diversas actividades y otras con la realización de obras indispensables para el desarrollo del país; además de las correspondientes a la atención de cuestiones de salud, educación, beneficencia, cultura, etc.

Así, se crearon o incorporaron a la administración pública, como organismos descentralizados el estanco del tabaco en 1821; la Dirección General de Correos en 1821; la Suprema Junta de Gobierno de Medicina en 1825; el Monte de Piedad en 1825; la Junta de Peajes en 1827; la Dirección General de Rentas en 1831; el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional en 1830; la Dirección General de Instrucción Pública en 1833; el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en 1833; el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre en 1837; la Dirección General de la Industria Nacional 1842; la Dirección General de Colonización e Industria en 1846; la Dirección General de Beneficencia Pública en 1861; la Academia Nacional de Ciencias y Literatura en 1869.²³

A partir 1876, primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, se dio un cambio fundamental en la estructura de la administración pública, ya que la mayor parte de las instituciones mencionadas fueron absorbidas por las secretarías de estado, mismas que desarrollaban la actividad administrativa; mientras que en la Secretaría de Fomento se concentró la intervención del Estado en la economía.

En el México posterior a la revolución, plantea Omar Guerrero, se presenta una doble paradoja, por un lado, "el Estado se empeña a favor de la industrialización y por tanto en favor del fortalecimiento de los capitales que, como clase, demandarán en su momento el dominio político de la sociedad; y segundo, ante el vacío de poder de clase, el Estado incrementa su actividad y magnifica su organismo aspirando a conservar su poder y el lugar privilegiado que detenta frente a la sociedad civil. La segunda tendencia fue evidente durante los gobiernos

²³ Idem, pp. 258-347, 434-505.

de Carranza al de Cárdenas, en tanto que la primera se comienza a verificar del régimen de Avila Camacho a la fecha."²⁴

En la Constitución Política de 1917, se establecieron dos conceptos fundamentales para el desarrollo del país, a saber, 1) la propiedad originaria de la nación: determinando la propiedad pública de las tierras y aguas del territorio nacional, así como las modalidades que puede adoptar la propiedad privada, y 2) la definición de las áreas económicas exclusivas para el Estado como: acuñación de moneda, emisión de billetes, servicio de correo, telégrafos y la radiotelegrafía.

Con el espíritu de los planteamientos revolucionarios incorporados a la Constitución se dio fundamento legal a una mayor participación del Estado mexicano en las actividades económicas y sociales, adquiriendo entonces en carácter de un Estado benefactor.

Durante los gobiernos de Francisco I Madero, Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Plutarco E. Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, se refuerza la centralización, destacándose la creación de varias secretarías y del Departamento del Distrito Federal; mientras que en el ámbito de la empresa pública, se crearon el Banco de México en 1925; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Aseguradora Hidalgo en 1931, la Comisión Federal de Electricidad en 1933 y Nacional Financiera en 1934.²⁵

Para dimensionar la importancia de la empresa pública y su evolución, conviene citar a Alejandro Carrillo Castro, quién señala: "...aunque la empresa pública permea la historia como entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social del país, sufre a lo largo del tiempo un proceso de evolución correlativo a la evolución misma del Estado. La motivación básica, la

²⁴ Idem, p. 516.

²⁵ Idem, pp. 507-530.

concepción de la empresa pública se han adaptado a las circunstancias políticas y económicas correspondientes a cada periodo".²⁶

En virtud de la importancia del sexenio de Lázaro Cárdenas, en la historia de la participación del Estado en la economía en México, es importante precisar los principales aspectos de su política.

Es conveniente destacar que a raíz de la crisis mundial de la economía en 1929, el Estado incrementó su participación en la economía y empieza a desempeñar una actividad de regulación general, en virtud de que las teorías clásicas del equilibrio automático ya habían mostrado su ineficacia, y dicho equilibrio solo se podía mantener con una vigilancia y una intervención constante del Estado; se inicia entonces la época de auge del Estado benefactor, que como ya mencione, surgió en Alemania a fines del siglo XIX.

Este sexenio se inició en un momento político y económicamente crítico, ya que el país todavía se encontraba inmerso en controversias y luchas políticas remanentes de la revolución de 1910, y por otro lado, en el ámbito nacional y principalmente internacional continuaban los efectos de la crisis de 1929, lo cual planteaba grandes retos por resolver.

En tal situación, resultaba fundamental fortalecer al Estado y para ello, Cárdenas se basó en dos estrategias fundamentales:

1.- Adoptó como programa de gobierno el Plan Sexenal elaborado por el Partido Nacional Revolucionario en 1933, que tenía como base una participación más activa del Estado en la economía para impulsar el desarrollo económico y social del país; los principales elementos del Plan consistían en:

²⁶ Véase Carrillo, A. y García, S., *op. cit.*, p. 34.

"a) Al Estado le corresponde una participación amplia, directa e indirecta en la organización y dinamización de las relaciones de producción, de las fuerzas productivas y de la acumulación de capital.

b) La política económica gubernamental debe ser conducida de modo que se reduzca o se elimine la dependencia externa, a fin de que la economía nacional adquiera autonomía, o mayor autonomía.

c) El gobierno debe actuar en el sentido de que se apliquen, de forma efectiva y generalizada, las disposiciones de la legislación sobre las relaciones de producción, ya que las masas obreras y campesinas son el factor más importante de la colectividad mexicana."²⁷

2.- Estableció una política dirigida a organizar y encauzar los movimientos obreros y campesinos en apoyo de sus políticas, sectores que posteriormente fueron incorporados, conjuntamente con el sector popular y el sector militar, al Partido de Revolucionario Mexicano en 1937.

De esta forma, se convirtió al Estado "en un ente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país: con lo cual dejaba de ser un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público"²⁸; mientras que por otra parte, el Estado "encontró al pueblo que necesitaba para legitimarse en la sociedad mexicana. El pueblo se organizaba y, a su vez, organizaba al Estado"²⁹.

Es en esta coyuntura política, económica y social, que la intervención del Estado adquiere un carácter más importante teniendo como pilares la Ley Agraria de 1915, la Constitución de 1917, la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley de Expropiación aprobada por el Congreso en 1936 y el Plan Sexenal antes referido.

²⁷ Ianni, O. *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, ERA, México, 1977, p. 32.

²⁸ Córdova, A. *La política de masas de Cardenismo*, ERA, México, 1977, p. 46.

²⁹ Idem, p.161.

Entre las empresas públicas más relevantes, creadas en el sexenio de Lázaro Cárdenas, tenemos: en 1934: Petróleos de México; en 1935: la Compañía Productora e Importadora de Papel y el Banco Nacional de Crédito Ejidal; en 1936: el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, el Fondo de Fomento Industrial, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Almacenes Nacionales de Depósito y el Instituto de la Alimentación Popular; en 1937: la Unión Nacional de Productores de Azúcar, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y la Compañía Exportadora e Importadora; en 1938: Petróleos Mexicanos y Talleres Gráficos de la Nación; en 1939: la Comisión de Fomento Minero; en 1940: Ferrocarriles Nacionales de México.³⁰

Las causas que dieron origen a estas empresas son muy variadas, unas se crearon, expropiaron o nacionalizaron con objeto de regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados y/o extranjeros; otras para que el Estado interviniera en los procesos de comercialización y garantizando el abasto de productos básicos; otras por la conveniencia de desarrollar ciertas funciones de la actividad pública descentralizadamente; en otros casos, para emprender proyectos de inversión necesarios, pero cuyos períodos de maduración, rentabilidad y riesgos que no resultan atractivos para el capital privado; otras fueron absorbidas para evitar la desaparición de empresas con marcado interés público, principalmente en materia de empleo.

En resumen, se puede afirmar que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se inicia el nacionalismo y proteccionismo económico que favorecen la actuación del Estado, fortaleciendo al sector público de la economía y delimitando el campo de acción del sector privado, pero que a la vez, garantizan el funcionamiento y expansión del propio sector privado.

³⁰ Véase Guerrero, O., *op. cit.*, pp. 528-533, 727-738, y Córdova A., *op. cit.*, pp. 122-137.

Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho se destaca la creación Compañía Industrial de Atenuique, del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y del Banco Nacional Cinematográfico en 1941; del Banco Nacional del Pequeño Comercio, Beneficios Mexicanos de Café, Aseguradora Mexicana y Altos Hornos de México en 1942; la Financiera Nacional Azucarera, Sosa Texcoco, Guanos y Fertilizantes en 1943; el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Hospital Infantil, el Banco Nacional del Ejército y la Armada en 1946.

En el sexenio de Miguel Alemán, destaca la expedición de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en 1947, a partir de la cual se realizó el padrón de éstas en 1948 bajo la dirección de la Comisión Nacional de Inversiones, como resultado se obtuvo que existían 72 entidades de este tipo, siendo las más importantes las que se mencionaron en párrafos precedentes.

Los organismos paraestatales más importantes creados en este sexenio fueron: el Instituto Nacional de las Bellas Artes y Literatura, la Comisión Nacional de Seguros, la Compañía Operadora de Teatros y la Comisión de Cinematografía en 1946; el Instituto Nacional Indigenista en 1948; las Comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Valores, Caminos y Puentes Federales de Ingresos en 1949; el Patronato del Ahorro Nacional, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en 1950; Disen Nacional en 1951; el Hospital General y la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril en 1952.

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, a nivel central no se realizaron cambios importantes; mientras que se crearon, entre otras: el Consejo Nacional de Turismo, el Banco Nacional de Transporte y la Procuraduría de asuntos Agrarios en 1953; el Consorcio del Seguro Agrícola y el Fondo de Garantía y Fomento para Agricultura, Ganadería y Avicultura en 1954; la Comisión Nacional de Energía

Nuclear, el Consejo de Recursos Naturales no Renovables en 1955; Aeronaves de México en 1956; el Instituto Nacional de la Vivienda en 1958.

En el sexenio de Adolfo López Mateos, se expidió una nueva Ley de Secretarías y se realizaron grandes cambios en la administración pública central; en el caso de la actividad estatal, en 1959 dependiendo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, se constituyó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, para el control y vigilancia financiera y administrativa; también, se creó el Instituto Mexicano del Café; en 1960 se nacionalizó la industria eléctrica por lo que se incorporó al sector público a la Compañía de Luz y Fuerza, y se crearon la Comisiones del Río Balsas y de la Industria Azucarera; en 1961 la Productora Nacional de Semillas, la Compañía Exportadora e Importadora se transformó en la Compañía Nacional de Subsistencia Popular, se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a partir de la Dirección de Pensiones Civiles; en 1962 se crearon las Comisiones Nacionales de Pesca y del Espacio Exterior, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Señala Omar Guerrero, que según un reporte de la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, en 1959 se tenía un directorio de 167 entidades paraestatales; esto implica, que respecto del padrón realizado en 1947 se había dado un incremento del 146%, lo que da una clara idea de la intervención del Estado en los ámbitos económico, social y cultural del país.³¹

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, en 1965 se expidió la segunda la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y en el mismo año, se fundaron el Instituto Nacional del Petróleo y el Banco Nacional Agropecuario; en 1966 la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo;

³¹ Véase Guerrero, O., *Op. cit.*, p. 737.

en 1967 se integraron la Comisión Federal de Electricidad, Productos Forestales Mexicanos, Azufrera Panamericana; en 1968 en Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez; en 1969 la Siderúrgica Las Truchas y la Compañía Nacional de Asbestos; en 1970 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Empresa Mexicana de Cobre y la Comisión Operadora Conasupo de Graneros del Pueblo.

En el sexenio de Luis Echeverría, entre las paraestatales creadas destacan: en 1971 el Instituto de la Vivienda Popular, el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo; en 1972 Perforadora Minera del Norte; en 1973 Tornimex, Almacenes y Servicios, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Productos Pesqueros Mexicanos, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Infonavit y el Instituto Mexicano del Café; en 1974 Dina Nacional, los Ingenios Alianza Popular y Ponciano Arriaga; en 1975 el Banco Nacional de Crédito Rural, Bodegas Rurales Conasupo, Poliestireno y Derivados, Roca Fosfórica Mexicana y Tracto Sirena. Asimismo, se crearon el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana; además, de innumerables fideicomisos y comisiones.

En el sexenio de López Portillo, como se observará en el Plan Global de Desarrollo, un objetivo era organizar al Estado y esto incluía a las empresas públicas, siendo importante destacar que si bien no se detuvo la creación de empresas públicas, si se inició un proceso de reorganización en el marco de la reforma administrativa que también implicó la depuración de algunas; para efectos de un mayor control operativo, financiero y presupuestal, se expidieron: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.

En este sexenio las incorporaciones al sector público más importantes fueron: la Compañía Mexicana de Aviación, la Ruta 100, la Compañía Naviera del Golfo, y

desde luego las instituciones de crédito que se incorporaron al patrimonio público a raíz de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, como se mencionó anteriormente, se realizaron importantes modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente al artículo 28 para delimitar el ámbito de acción del Estado en materia económica y en consecuencia, ampliar el correspondiente al sector privado. Las principales empresas públicas que se crearon: Servicio Postal Mexicano, Telégrafos Nacionales.

También resulta conveniente destacar, que en 1986 se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que abrogó a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; que entre otros aspectos, otorga mayor autonomía de gestión a las empresas públicas, precisa sus formas de organización y operación, además de prever lo relativo a su creación, liquidación, extinción y fusión.

De esta forma, ya se contaba con el marco jurídico adecuado para iniciar el proceso de desincorporación de empresas públicas. Proceso que obedece a las siguientes cuestiones fundamentales:

- 1.- Las crisis financieras que ha sufrido México, como es el caso de 1982, 1988 y 1994, las cuales se comentarán en el capítulo tres.
- 2.- Los compromisos contraídos por el Gobierno Federal con organismos financieros internacionales, mismos que se mencionaran posteriormente.
- 3.- El cambio del papel del Estado que se dio a nivel mundial, iniciado por los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra a principios de la década de 1980.

2.3.- La Reforma Administrativa de 1976-1982.

Aunque esta investigación comprende el período de 1982 al 2000, se considera importante hacer una referencia a la reforma administrativa impulsada por el gobierno Federal a partir de 1976, en virtud de que a través de ella fue posible reorganizar el sector paraestatal, integrarlo al proceso de planeación y establecer un control normativo y operativo; a partir de lo cual, se inicio un proceso de depuración de empresas publicas.

Con base en su programa de gobierno, López Portillo inicio el proceso de reforma administrativa con la idea de que organizando el Gobierno se iba a organizar el país. Así, y con objeto de darle sustento legal a la reforma, se decretaron, entre otras, las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, además de realizarse modificaciones a otras leyes.

Los objetivos globales de la Reforma Administrativa comprendían el ámbito de la Administración Pública Federal, entre los relacionados con las empresas públicas, tenemos:

“1.- Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración

Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.³²

En los objetivos enunciados se incluía tanto a la administración central como a las empresas públicas (administración paraestatal), ya que en ambos casos se requería planear las actividades, establecer objetivos, eliminar duplicidades y delimitar responsabilidades.

Una importante etapa de la reforma administrativa fue la sectorización de las empresas públicas; así, con base en el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determinó que dichas empresas se agruparan por sectores con objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, la más afín a las actividades propias de las empresas públicas.

En este sentido, uno de los propósitos más importantes de la sectorización era que las coordinadoras sectoriales analizaran la situación de cada una de las empresas públicas, con a efecto de realizar propuestas sobre la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de las mismas, con objeto de garantizar la eficiencia y la eficacia administrativas.

En este esquema, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, denominadas globalizadoras, desempeñaban un papel preponderante en la definición de programas, objetivos, metas y presupuestos, conjuntamente con las coordinadoras de sector de las empresas públicas.

Para armonizar las funciones de ambas Secretarías, en 1979 se constituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que entre sus funciones,

³² Carrillo Castro, A., *La Reforma Administrativa en México*, Porrúa, México, 1980, p. 136.

relacionadas con las empresas públicas tenía la de: "Examinar la situación financiera de las empresas organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes."³³

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, integrada por los titulares de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de las entonces Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, se hizo cargo de determinar el destino de gran parte de las empresas públicas del país, hasta que en 1995 se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, respecto de cuyas funciones y facultades abundaremos en sus funciones en el capítulo cuatro.

2.4.- Las empresas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

El México el Estado siempre ha tenido en las empresas públicas un instrumento fundamental para llevar a cabo su política económica, en virtud de lo cual, en los planes nacionales de desarrollo del periodo de 1980 a 1994 se han planteado políticas específicas para su operación.

Como antecedente del periodo de esta investigación, cabe recordar que en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982³⁴, durante el sexenio de José López Portillo, se señalaba que correspondía al Estado promover, en el marco del sistema de economía mixta, el fortalecimiento de las empresas tanto privadas como públicas,

³³ Véase **Poder Ejecutivo Federal** *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento*, Porrúa, México, 1985, p. 86.

³⁴ Véase **Poder Ejecutivo Federal**, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, pp. 194-205.

debiendo ser estas últimas, eficientes agentes dinamizadores del proceso de desarrollo del país.

En este documento, se reconocía que las empresas públicas habían impulsado de manera importante las diversas actividades en que participaban y que habían representado para el Estado un elemento importante en el manejo y conducción de la economía; así también, se reconocía que dichas empresas enfrentaban problemas de operación, eficiencia, productividad, financieros y de administración.

En consecuencia, se planteaba que la política de las empresas públicas se orientaría a que su operación se fundamentara en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros.

Para estos efectos, se diseñó una política que consideraba como aspectos fundamentales en las empresas públicas, lo relativo a: adecuación del marco legal; agrupación de las que estaban en ramas afines; crecimiento; fijación de precios y tarifas; incrementos de productividad y eficiencia; reestructuración financiera y reducción de endeudamiento; justificación de subsidios necesarios; adecuación tecnológica; sistemas de planeación, administración y capacitación; y seguimiento y vigilancia.

Como se puede observar, se concebía a la empresa pública como una herramienta fundamental del Estado y la política apuntada se orientaba a fortalecer su operación para adecuarla a los objetivos prioritarios del desarrollo económico y social de México.

Con base a la política definida y a la sectorización de las empresas públicas, se realizó un análisis y una depuración de las empresas existentes, pero también se crearon otras para fortalecer la acción del Estado en la economía.

Como se puede apreciar, las empresas públicas desarrollaban un papel preponderante para la intervención del Estado en la economía para la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de la población del país, y no se preveía una política orientada hacia su desincorporación.

En el sexenio de Miguel De la Madrid, ya en el marco de la Ley de Planeación aprobada por el Congreso en diciembre de 1982, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988³⁵, cuya estrategia se basaba en dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica, y el cambio estructural.

Conviene recordar que al inicio de este sexenio y afecto de resolver los problemas de la crisis económica en la que estaba inmerso el país, se puso en marcha el denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que entre otras estratégicas, planteaba: la reestructuración de la Administración Pública Federal para hacerla más eficiente y eficaz; y que las acciones de Gobierno se regirían por el principio de rectoría del Estado dentro del sistema de economía mixta.

Por otra parte, el cambio estructural anunciado, implicaba la realización de cambios de fondo en la estructura económica, para fortalecer la rectoría económica del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social.

En este documento, se reconoce que la empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores y que es un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales.

³⁵ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp. 24, 117-118, 176-183.

En el diagnóstico de este plan, se menciona que las empresas públicas tienen problemas de orden administrativo, de organización, financieros, laborales y de tecnología; y que se hará un balance social periódico de cada una para determinar el beneficio directo e indirecto que la sociedad recibe de su operación, para justificar su permanencia.

En este sentido, se plantea fortalecer el carácter mixto de la economía y que la empresa pública continuará participando en los sectores estratégicos reservados al Estado y que también lo hará, conjuntamente con los sectores social y privado, en las áreas prioritarias; concluyéndose que para lograr la eficiencia se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

Es importante destacar, que a principios del sexenio en comento, en diciembre de 1982, el marco que rige la actuación del Estado en la economía fue modificado en los artículos 25, 26, 27, y 28 de la Constitución para definir y precisar las actividades en las que el Estado debería participar.

En tal situación, se hizo una distinción de actividades, quedando como estratégicas: petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, generación de electricidad y de energía nuclear, minerales radiactivos, energéticos, correos, acuñación de moneda, emisión de billetes, telégrafos, radiotelegrafía; en tanto que en las definidas como prioritarias solo consideran la comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

A partir las modificaciones constitucionales, se establecieron las bases jurídicas para llevar a cabo un proceso de desincorporación de empresas públicas; bases que como se verá más adelante, se fueron objeto de cambios paulatinos a efecto de ampliar la desincorporación a otros sectores de la economía.

En el sexenio de Carlos Salinas, en Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994³⁶, se plantea como objetivo modernizar al Estado para que cumpla eficazmente sus obligaciones fundamentales, argumentando que su fuerza económica no radica en su tamaño ni en las actividades que desarrolla, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

En este sentido, se propone un programa de modernización en el que la empresa pública debe sujetarse a criterios de calidad y oportunidad en la oferta de los bienes y servicios que producen, con la idea que se convierta en modelo de eficacia.

Se afirma que el Estado mantendrá la propiedad y control de las áreas estratégicas, y que en las actividades prioritarias permanecerá en las de amplio contenido social y que demandan una atención preferente, como es el caso de la salud, la vivienda, educación y las de regulación y garantía de abasto de productos básicos. En tanto que las que no reúnan las características de estratégicas y/o prioritarias, serán desincorporadas, conforme estos criterios:

- 1) Se liquidaran o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;
- 2) Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;

³⁶ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. 89-91.

3) Se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y

4) Se venderán empresas que no son estratégicas ni prioritarias y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Otro argumento utilizado para justificar la política de desincorporación, señala que ésta no implica el repliegue del Estado ni la cesión de los espacios que le corresponden en la economía, además de que esto permite liberar recursos públicos para atender las actividades de carácter social.

Hasta aquí, se aprecia que dentro de los planes nacionales de desarrollo la empresa pública desempeñaba un papel preponderante y era considerada como un elemento fundamental para la aplicación de la política económica y social del Estado Mexicano.

En los planes nacionales de desarrollo referidos, de 1980-1982 a 1988-1994, se presentaban políticas específicas a seguir para las empresas públicas para fortalecerla y darle más autonomía de operación, a la vez que se le establecieron mayores controles de carácter presupuestal y de fiscalización, asignándole objetivos y metas concretas, pero siempre con la orientación de que continuara siendo un factor de desarrollo económico y social.

Para el sexenio de Ernesto Zedillo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000³⁷, se plantea que se requiere modernizar a la administración pública, para que se oriente al servicio e intereses de la ciudadanía, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla con programas de rendición de cuentas.

³⁷ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 63, 146, 158.

En este documento se propone la elevación del ahorro público, mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, así como de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social, lo cual será aplicable al Gobierno Federal y a las entidades paraestatales.

También se plantea que se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales, y que en el caso de las empresas públicas se les establecerán metas cuantitativas y financieras, responsabilizándose a sus directivos del cumplimiento.

Es pertinente recordar que durante el primer mes de este sexenio estallo una severa crisis financiera estacar, que entre otros aspectos negativos, disminuyo notablemente la disponibilidad de recursos del Gobierno Federal y que gran parte se destinó a programas de rescate, como son el caso bancario y carretero.

Como consecuencia de esto, se modifico y profundizo la política de desincorporación de empresas públicas, hasta llegar a sectores que en sexenios recientes se habían respetado para mantener la estabilidad social, como es el caso de empresas dedicadas a actividades como es el caso de la Conasupo, Bodegas Rurales Conasupo, ingenios azucareros, etc. Pero más aun, como veremos más adelante, se inició la apertura de los sectores energéticos al sector privado.

Hasta aquí, hemos visto como surgen las empresas públicas en México, su evolución y la importancia que el Gobierno Federal les asignaba dentro de sus planes de desarrollo, utilizándolas como un instrumento fundamental para la intervención del Estado en las actividades económicas y sociales.

Como se puntualizó al analizar el papel que se asignaba a las empresas públicas en los planes nacionales de desarrollo de 1980 al 2000, éstas paulatinamente

fueron perdiendo importancia en la participación del Estado en la economía, principalmente a partir del sexenio de Miguel de la Madrid. Esto obedeció a la escasez de recursos del país derivada de las diversas crisis financieras y de los compromisos contraídos con los organismos financieros internacionales a cambio de apoyo que otorgaron a México, las cuales se analizan en el siguiente capítulo.

Capítulo 3 Los problemas económicos de México.

En virtud de que el periodo de estudio de esta investigación comprende de 1982 al 2000, se inicia con una breve descripción de la crisis de 1976 que reviste particular importancia ya que puso fin al llamado desarrollo estabilizador y marcó el principio de la intervención de los organismos financieros internacionales en la determinación de la política económica mexicana; así mismo, se analizarán las crisis de la economía de México ocurridas en 1982, 1987 y 1994, destacando en el contexto internacional la percepción de las mismas y especialmente las medidas que se adoptaron para resolver la problemática del endeudamiento.

En cada caso, se comentarán las Cartas de Intención enviadas por el gobierno mexicano al FMI, señalando los compromisos de cambio estructural, que se dio en dos grandes aspectos: la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado mexicano en la economía, que dio origen a la política pública de desincorporación de las empresas públicas en México.

3.1.- El desarrollo estabilizador y la crisis de 1976.

Durante muchos años México vivió una etapa de gran estabilidad económica; periodo que se ha dado en llamar del desarrollo estabilizador y que comprendió de mediados de la década de 1950 a principios de la década de 1970.

Este periodo se caracterizó por que se produjeron elevadas y sostenidas tasas de crecimiento de la economía nacional de 6.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en promedio anual, en el contexto de una estabilidad de precios del orden de 4.2%

promedio anual, además de un tipo de cambio que se mantuvo en \$12.50 por dólar.³⁸

Entre los principales factores que sustentaron el desarrollo mencionado, tenemos: la importante inversión pública basada en el ahorro interno, el bajo nivel de endeudamiento externo, un mercado interno altamente protegido, importantes estímulos fiscales para la inversión.³⁹

Sin embargo, la estabilidad y crecimiento bajo esta estrategia creó desequilibrios económicos y financieros; ya para fines de 1974, en el sexenio de Luis Echeverría la economía se deterioraba cada vez más, lo cual se manifestó en una inflación del 24%; un crecimiento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que alcanzó el 6.2% del PIB; un aumento del 41% en el saldo de la deuda pública externa; y en un déficit público del 6% del PIB; aunque la economía creció en un 5.9%. La situación continuó agravándose, ya con una economía en recesión y una creciente fuga de capitales, desembocó en la devaluación de agosto de 1976, cuando el tipo de cambio fijo de \$12.50 por dólar fue sustituido por un régimen de flotación cambiaria.⁴⁰

En estas circunstancias, México celebró un convenio de apoyo con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 1976, comprometiéndose a un programa de ajuste económico a tres años (1977 a 1979), que contemplaba, entre otros aspectos, la reducción de la inflación, la contención salarial, la disminución del gasto público, la regulación de las empresas paraestatales mediante el control presupuestal, el incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios que producían dichas empresas y la limitación del endeudamiento interno y externo del país.⁴¹

³⁸ Véase Guillén Romo, H., *Orígenes de la crisis en México*, ERA, México, 2000, pp. 35-36.

³⁹ Véase Hansen, R., *La política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI*, México, 2000, pp. 63-68.

⁴⁰ Véase Tello, C., *La política económica en México 1970-1976, Siglo XXI*, México, 1979, pp. 110-145.

⁴¹ *Idem*, pp. 173-182.

3.2.- La crisis de 1982.

El descubrimiento de importantes recursos petroleros en México, que lo colocaron como sexta potencia mundial en la materia, permitió modificar los lineamientos de política económica dictados por el Fondo Monetario Internacional; así, en lugar de la política de estancamiento y apertura al comercio exterior, a partir de 1978 se aplicó una política de aceleración del crecimiento y se continuó con el proteccionismo comercial.⁴²

En virtud del potencial petrolero y de los ingresos que éste generaba, México tuvo libre acceso a los capitales internacionales para financiar el crecimiento, que para 1980 fue de 8.3% y para 1981 de 8.1%, sin embargo, "los desequilibrios persisten e incluso se acentúan: una viva inflación, crecimiento del déficit del sector público, crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento de la deuda externa a un nivel considerado como muy peligroso. ¡Esta última, de representar 37 mil millones de dólares en 1978, pasó a 71 mil millones de dólares en 1981!"⁴³

Como consecuencia, la situación de México cada vez se tornaba más grave, debido fundamentalmente a dos factores, por un lado, el ahorro de energía y el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo a nivel mundial provocó una caída en su precio, en tanto que el Gobierno Federal se negó a ajustar sus precios, lo que le ocasionó la pérdida de clientes importantes; por otro, la política monetaria aplicada por Ronald Regan en Estados Unidos de Norteamérica originó grandes aumentos en las tasas de interés que llegó hasta 20%, además de reducir notablemente la disponibilidad de recursos internacionales; ambos factores,

⁴² Véase **Guillén Romo, H.**, *Op. cit.*, p. 35.

⁴³ *Idem*, p. 58.

impactaron a México con una disminución de 10 mil millones de dólares en sus disponibilidades.⁴⁴

La crítica situación de la economía mexicana se manifestó, el gasto público aumentó de 34.9% en 1980 a 40.6% en 1981 del PIB y el déficit fiscal pasó de 8.0% a 14.3% del PIB en el mismo periodo; mientras que el déficit de la balanza de pagos llegó a 12,860 millones de dólares y existía una gran presión sobre las reservas internacionales del Banco de México, por lo que el Gobierno Federal tuvo que devaluar el peso en febrero de 1982, de \$26.71 a \$47.0 por dólar. ⁴⁵

En adición, a lo anterior, hay que destacar la especulación contra el peso, según datos citados por Nora Lusting, durante 1981 la fuga de capitales alcanzó los 11,600 millones de dólares.⁴⁶

En este contexto, para hacer frente a la crisis financiera el Gobierno Federal tomó medidas como la reducción del gasto, la devaluación del peso, el incremento de las tasas de interés, la restricción crediticia y la instauración del control dual de cambios en agosto de 1982, sin obtener resultados importantes; en tal virtud, en septiembre del mismo año, se realizó la expropiación bancaria y se estableció un rígido control de cambios, persistiendo el problema del pago de la deuda externa.

Así, en noviembre de 1982 México suscribió un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener ayuda financiera y mayor plazo para cubrir sus obligaciones de pago; los objetivos planteados en la carta de intención

⁴⁴ Véase Guillén Romo, H., *Op. Cit.*, pp. 114- 115. y Cárdenas, E., *La política económica en México, 1950-1994*, Colmex-FCE, México, 2003, pp. 113-114.

⁴⁵ Véase Cárdenas, E., *Op. cit.*, pp. 113-117.

⁴⁶ Véase Lusting, N., *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 2002, Cuadro I.5, p.50.

son alcanzar un crecimiento de la producción y el empleo, superar el desequilibrio interno, abatir la inflación y fortalecer las finanzas públicas.⁴⁷

En tanto que las medidas comprometidas son: reducir el déficit público, incrementar los precios y tarifas de los bienes y servicio que produce el Estado, combatir la evasión fiscal y ampliar la base de contribuyentes, reducir los subsidios, racionalizar el gasto y la inversión pública, fomentar el desarrollo del mercado interno, flexibilizar el control de cambios y la política de control de precios y eliminar el proteccionismo comercial.

3.3.- La crisis de 1987.

Este acuerdo con el FMI fue ratificado por Miguel De la Madrid en 1983 y sirvió como base para formular el Programa de Reordenación Económica (PIRE), cuyos principales puntos fueron dados a conocer en su discurso de toma de posesión; en éste se establece que se reestructurará la administración pública para hacerla eficaz y que se actuará bajo el principio de la rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta, pero que la actividad económica del Estado y de los particulares debía contar con un marco jurídico claro que establezca las atribuciones y libertades de los mismos.⁴⁸

Esto dio origen a las modificaciones constitucionales que definieron las denominadas áreas estratégicas y las prioritarias, y como se mencionó, el marco jurídico para el proceso de desincorporación. En este sentido, Nora Lusting señala: "Desde 1983, las motivaciones de la privatización de entidades públicas han variado. Los objetivos primordiales han sido aumentar la recaudación pública,

⁴⁷ Véase SHCP, *Carta de Intención al FMI de 1982*, El Trimestre Económico núm. 198, FCE, México, 1982, p.p. 1127-1132.

⁴⁸ Véase *Programa de Reordenación Económica (PIRE)*, en El Trimestre Económico núm. 198, FCE, México, 1982, p.p. 1133-1135.

fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas y del Estado y, sobre todo, recuperar la confianza del sector empresarial. El programa de privatización de las empresas públicas se inició con De la Madrid, pero cobró impulso durante el gobierno de Salinas".⁴⁹

A nivel internacional, se continuaba con la crisis de la deuda externa, ya que las previsiones de los organismos financieros internacionales acerca de la transitoriedad de la crisis y las posibilidades de una salida rápida no se cumplieron, ya que para los deudores, la suspensión de los flujos crediticios por parte de los bancos acreedores y las enormes transferencias de recursos fondos hacia las economías centrales impidieron cualquier posibilidad de crecimiento y, por lo tanto, de recuperación de su capacidad de pago.

La percepción de esta situación, llevó a una redefinición del problema y a una nueva propuesta de solución en la Asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebrada en octubre de 1985, en la cual el nuevo Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, presentó el "Programa para el Crecimiento Sostenido" conocido desde entonces como Plan Baker.

Este plan recogía la preocupación de internacional sobre el desbalance del comercio mundial y promovía el logro de una recuperación de las economías deudoras que les permitiera restablecer su capacidad de pago de la deuda externa; y establecía roles para los actores involucrados:

- 1) Los países deudores debían alcanzar tasas más altas de ahorro y de inversión internos a fin de lograr un crecimiento sostenido, debiendo continuar aplicando los ajustes de corto plazo indicados por el FMI junto con políticas macroeconómicas

⁴⁹ Lusting, N., *Op. cit.*, p. 145.

aperturistas y de libre mercado, para que la inversión privada encontrara condiciones propicias; y

2) El FMI continuaría con su papel protagónico como catalizador de los nuevos flujos financieros, apoyado ahora por la banca internacional; mientras que se reservaba al Banco Mundial la misión de agilizar su sistema operativo, aumentar la eficiencia y el volumen de sus préstamos y expandir la cartera de créditos de rápido desembolso asociados a reformas institucionales y sectoriales que promovieran la actividad privada.

Con esto, se colocó al Banco Mundial en un primer plano del manejo del problema del endeudamiento internacional, con lo cual se delineó su intervención que se basaría en los siguientes puntos: a) aumento de apoyos financieros que se destinaran a programas de ajuste estructural y sectorial; b) amplia interacción con los gobiernos para acordar las medidas de política económica y las reformas estructurales a implementar; c) mantenimiento financiamiento de proyectos de inversión destinados a la rehabilitación, reestructuración y ampliación del capital de empresas y sectores económicos; d) apoyo a programas de carácter social para sectores de escasos recursos; e) incremento del rol catalizador respecto a otras fuentes de financiamiento, ya fueran comerciales u oficiales.

3) Los bancos comerciales, por su parte, debían revertir su escasa participación en el financiamiento hacia los países deudores, incrementando los flujos de capitales frescos hacia aquellos países que aplicaran las políticas económicas adecuadas.

En la Carta de Intención enviada al FMI en julio de 1986⁵⁰, en que se da cuenta de los avances logrados en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el

⁵⁰ Véase SHCP, *Carta de Intención al FMI de 1986*, El Trimestre Económico núm. 212, FCE, México, 1986, p.p. 926-935.

gobierno mexicano y plantea la política económica, en cuanto al cambio estructural, se precisa que de acuerdo al principio de mantener bajo control estatal a las empresas públicas estratégicas y prioritarias, se ha aplicado una política de desincorporación que incluye la venta, fusión y/o liquidación de las que no son consideradas como tales; destacando que en diciembre de 1982 había 1,155 y que su número se ha reducido a 697 y que éste se seguirá reduciendo en los próximos meses.

El año de 1986, ya con el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) formulado en base al Plan Baker y a la referida Carta de Intención, los resultados fueron pésimos: el PIB cayó 4.2%, la inflación alcanzó 103.1% y la devaluación de peso fue del 104.7%.⁵¹

Pero el año de 1987 fue todavía peor, ya que atendiendo los compromisos con el FMI, el gobierno para fortalecer el mercado de valores instrumentó un plan para atraer inversionistas minimizando los requisitos; esto, ocasionó un gran crecimiento de los depósitos y una gran especulación, que aunado a la crisis mundial de los mercados de valores, concluyó en México con el crack bursátil de octubre de 1987, con otra importante devaluación en noviembre y la puesta en marcha de un nuevo programa de ajuste, el denominado Pacto de Solidaridad Económica. Al cierre del año, el PIB creció 1.4%, la inflación fue de 159.0%, la devaluación de 162.3%.⁵²

Este nuevo programa contemplaba las mismas medidas de siempre, solo que más severas, a saber, reducir el déficit público, incrementar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, incrementar la recaudación fiscal, reducir los subsidios, racionalizar el gasto y la inversión pública y eliminar el proteccionismo comercial. Para finalizar 1988, la economía experimentó una ligera mejoría, el PIB

⁵¹ Véase Ortiz, A., *Política económica de México 1982-2000*, Nuestro Tiempo, México, 2000, pp. 68-69.

⁵² *Idem*, pp. 69, 84-91.

creció 2.0%, la inflación fue de 48.6%, la devaluación de 4.3%, en tanto que el desempleo llegó a 23.4%; sin embargo, persistía el problema del elevado endeudamiento externo que ya alcanzaba los 100 mil millones de dólares.⁵³

3.4.- El Plan Brady y el Consenso de Washintong.

A nivel internacional y en virtud de la crisis de la deuda de los países latinoamericanos, se destaca la Cumbre de los Siete celebrada en junio de 1988 en Toronto, Canadá, donde se empieza a hablar de un plan para resolver esta compleja situación. A iniciativa de Nicolas Brady, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica, en marzo de 1989 se anuncia el Plan Brady que tiene como principio la reducción de la deuda y su servicio, para los países de ingreso medio y sobreendeudados que hubieran aplicado programas de ajuste sagaces, esto es, apegados a lo que se denominó el consenso de Washington.⁵⁴

Un cambio fundamental es que este Plan, reconocía que el problema de la deuda no era de liquidez, como lo habían apreciado los organismos financieros internacionales en la década de 1980 en el Plan Baker, sino que era un problema de capacidad de pago y de insolvencia, por lo cual se plantearon mecanismos específicos para disminuir la deuda y su servicio de una manera efectiva. Este plan exigía el concurso del FMI y la instrumentación de programas de ajuste por parte de los países deudores, para poder solicitar el apoyo a los gobiernos acreedores.

La estrategia del Plan Brady constituía un mecanismo tanto para la reducción de la deuda, como para garantizar el pago de la misma a los acreedores; los diversos mecanismos para lograr su objetivo consistían en:

⁵³ *Idem*, p. 69.

⁵⁴ Véase **Guillén Romo, H.**, *La contrarrevolución neoliberal en México*, ERA, México, 2000, pp. 89-90.

a) La conversión de deuda vieja por deuda nueva, a través de la emisión de cierto tipo de bonos para dar tratamiento al capital de la deuda, y otros para dar tratamiento a los intereses, respaldada por bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Los bonos emitidos por el deudor pueden ser negociados en el mercado secundario, con lo cual hay la posibilidad de vender deuda a terceros, con ciertos beneficios y descuentos, lo cual permite diluir la responsabilidad de la banca internacional.

b) La recompra de la deuda, consiste en que el deudor recompra una parte de su deuda externa con un descuento otorgado por el vendedor; lo importante es determinar el origen de los fondos para recompra, los cuales pueden obtenerse de créditos del Banco Mundial y del FMI.

c) La capitalización o conversión de deuda por capital, consiste en la compra en el exterior por residentes locales o inversionistas extranjeros, de obligaciones del país deudor en moneda extranjera, que luego son transformadas en la moneda nacional del país deudor con una tasa de descuento y es aplicada para adquirir capital accionario de empresas públicas, lo que implica una forma de privatización.

Como se puntualizó, el acceso a los beneficios del Plan Brady se encontraba condicionado a continuar con la aplicación de los programas de ajuste dictados por el FMI, cuyos lineamientos se resumen en el llamado "consenso de Washington". En este sentido, la primera formulación la hizo a principios de la década de 1990 John Williamson, economista del *Institute for International Economics*, para quien, "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Congreso, la Reserva Federal y los altos cargos de la Administración de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Consenso de Washington es la aplicación de los diez instrumentos de política económica neoliberal, que se fundamenta en la libertad del mercado para operar y donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia, que consisten en: (1) disciplina fiscal y reducción de déficits; (2) reorientación del gasto público y disminución de subsidios; (3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base de contribuyentes; (4) liberalización financiera, sobre todo en lo relativo a tasas de interés; (5) tipo de cambio competitivo; (6) liberalización comercial; (7) liberalización de la inversión extranjera directa; (8) privatización de empresas públicas; (9) desregulación: eliminación de barreras a la entrada y salida en los mercados de trabajo y de productos; y (10) derechos de propiedad garantizados.⁵⁵

Para los impulsores del Consenso de Washington, las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda, por ello, el control de la inflación es un asunto prioritario para los organismos acreedores; mientras que los déficits fiscales grandes y sostenidos, constituyen la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos y fuga de capitales.

Dentro de las políticas del consenso de Washintong, la lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal, además de que la privatización de empresas de propiedad estatal constituye una fuente de ingresos de corto plazo y en el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.

3.5.- La crisis de 1994.

Al inicio del sexenio de Carlos Salinas y para tratar de resolver los problemas de la reciente crisis, en diciembre de 1989 se dio a conocer el llamado Pacto de

⁵⁵ Véase Guillén Romo, H., *La contrarrevolución...*, pp. 90-93.

Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), cuyos principales objetivos: lograr la recuperación económica con estabilidad de precios, renegociación de la deuda externa, sanear las finanzas públicas, liberalizar los mercados financieros, acelerar la desincorporación de empresas públicas y promover la inversión extranjera.

En el contexto nacional e internacional antes descrito, en abril de 1989 el gobierno mexicano, envía una nueva carta de Intención al FMI en la que se destacan los principales aspectos de la política económica de años recientes y se define el esquema macroeconómico de mediano plazo, a cambio del Convenio suscrito con el FMI, México aseguró el acceso directo a un financiamiento de 3,635 millones de dólares en tres años.⁵⁶

En lo correspondiente al compromiso de la reforma estructural del sector público, se menciona como avance que con objeto de cumplir el mandato constitucional de fortalecer el papel del Estado en la áreas estratégicas y prioritarias, desde 1983 se inició el proceso de desincorporación de entidades y organismos, y que ello ha permitido fortalecer la situación financiera de dicho sector, dado que de 1,155 entidades que había en 1982, se han desincorporado casi 750.

En el programa macroeconómico de mediano plazo, se precisa que entre 1982 y 1988 el gasto total del sector público se ha reducido en diez puntos porcentuales del PIB, y que para consolidar los logros alcanzados, el Estado en estricto apego a los lineamientos establecidos en la Constitución continuará con el proceso de desincorporación de empresas públicas.

Un aspecto que resulta importante destacar, es que en materia de deuda externa del sector público además de los créditos para proyectos específicos, también se hace referencia a que se requerirán recursos del Banco Mundial y del FMI para

⁵⁶ Véase SHCP, *Carta de Intención al FMI de 1989*, Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, México, 1989, pp. 355-359.

apoyar las operaciones de reducción y reestructuración de deuda que vence en el periodo 1989-1994, mecanismo establecido en el Plan Brady.

Para dar una idea de la magnitud del problema de la deuda externa del sector público, baste señalar que de 1982 a 1988 el saldo de ésta se incrementó de 59,700 millones de dólares a 81,000 millones de dólares; mientras que el servicio de la misma durante ese periodo fue de 69,200 millones de dólares.⁵⁷

En virtud de que México a partir de la crisis de 1982 había venido aplicando estrictamente los lineamientos de política económica que le había establecido el FMI, no tuvo problema para integrarse al Plan Brady y en julio de 1989 se firmó con el comité asesor representante de los bancos acreedores un primer acuerdo y en febrero de 1990 el acuerdo final.

Como consecuencia de la reestructuración acordada, el ahorro directo en términos de flujo de caja no fue cuantioso, sin embargo, se esperaba que se fortaleciera la confianza del sector privado y se alentara la repatriación de capitales.

Los resultados del PECE fueron positivos en 1989, los indicadores económicos mejoraron; así el crecimiento económico fue de 3.3%, la inflación disminuyó a 19.7% y el déficit público se redujo a 5.6% del PIB.⁵⁸

En 1990 el Gobierno Federal tomó dos decisiones importantes para alentar la inversión interna y externa; en mayo se anunció la privatización de las instituciones de crédito que habían sido nacionalizadas en 1982, siendo preciso mencionar que en este caso se refería sólo al 66% de los certificados de aportación patrimonial, ya que el 34% restante se había enajenado en 1986 a través de su colocación el mercado de valores; por otro lado, se hizo público que

⁵⁷ Véase Lusting, N., *Op. cit.*, cuadro II.2, pp. 64-65.

⁵⁸ Véase Cárdenas, E., *Op. cit.*, pp. 160-161.

se negociaría un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica.

Como resultado de estas medidas se logró obtener la confianza de los inversionistas, dado que la inversión privada tuvo un incremento importante 1989 a 1992 paso del 5.3% al 15.0% del PIB; por otra parte, durante el periodo de 1990 a 1993 se registró un importante flujo de inversión extranjera que alcanzó 79.3 miles de millones de dólares; es pertinente destacar que el 79.6% correspondía a inversión de portafolio y sólo el 20.4% a inversión directa.

Este gran flujo de recursos a la economía mexicana, se explica también, por que a nivel internacional los países industrializados se encontraban en plena recesión y algunos países de Asia, Europa del este y de América Latina, a los que se empezó a denominar economías emergentes, se volvieron atractivos para los capitales por ofrecer tasas de interés reales elevadas, lo cual, implica un proceso de globalización financiera.

En este sentido, Héctor Guillén señala: "dichos movimiento formaban parte de lo que Henri Bourguinat denomina la economía internacional de la especulación, que se estableció de manera progresiva. Así, después de haber transitado por una economía internacional de endeudamiento (1973-1982) y, posteriormente, por una economía de mercados financieros (1985-1989), el mundo se encuentra inmerso, hoy día, en una economía internacional de la especulación. Hemos entrado en una nueva etapa de la historia de las finanzas internacionales dominada por el acto de la especulación, es decir, por "el conjunto de operaciones deseadas por ellas mismas y que se fundamentan en la anticipación de la variación de los precios de los activos para realizar una ganancia tomando un riesgo".⁵⁹

⁵⁹ Guillén Romo, H., *La contrarrevolución...*, p. 181.

Con los grandes flujos de recursos que llegaban a México, fue posible sostener el crecimiento de la economía, reducir drásticamente la inflación, mantener la deuda externa prácticamente sin aumento e ir incrementando las reservas internacionales; pero ya para 1993, se empezó a registrar una disminución de la inversión privada y un estancamiento de la economía, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Indicador ⁶⁰	1989	1990	1991	1992	1993
Crecimiento del PIB (%)	3.3	4.5	3.6	2.8	0.6
Inflación dic.-dic. (%)	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0
Reservas internacionales (mmd)	6.6	10.2	17.5	18.6	24.5
Inversión privada (% del PIB)	5.3	13.8	14.5	15.0	-3.3
Inversión extranjera directa (mmd)	3.2	2.6	4.8	4.4	4.4
Inversión extranjera de portafolio (mmd)	0.4	3.4	12.8	18.0	28.9
Deuda externa sector público (mmd)	76.1	77.8	80.0	75.8	78.7
Déficit de la cuenta corriente (mmd)	0.4	-7.5	-14.6	-24.4	-23.7

Sin embargo, se estaba gestando un importante problema debido a que la cuenta corriente de la balanza de pagos, que al finalizar 1989 fue de 0.4 miles de millones de dólares, en 1990 registró un déficit de 7.5 miles de millones de dólares, mismo que fue creciendo para alcanzar 23.7 miles de millones de dólares en 1993.

Esta obedecía a que la economía mexicana se había vuelto dependiente de los flujos de recursos externos; el peso se mantenía sobrevaluado, dado que en el programa de estabilización económica el tipo de cambio se utilizaba como ancla

⁶⁰Véase Lusting, N., *Op. cit.*, cuadros VI.1 p.p. 191-192 y VI.2 pp. 197-198.

para mantener baja la inflación, provocando un creciente desequilibrio en la cuenta corriente que era financiado con dichos recursos.

En este sentido, cabe recordar que la política cambiaria estaba basada en un deslizamiento del peso frente al dólar, así, en 1989 éste deslizamiento era de 1 peso diario, para 1990 fue de 80 centavos, para 1991 de 40 centavos, para 1992 de 20 centavos; se estima que para diciembre de ese año el peso estaba sobrevaluado en un 31.7%, en tanto que para 1993 era del orden del 36%.⁶¹

Respecto de la viabilidad de la política seguida por México, Michel Camdessus, Director del FMI, señala: "de 1988 a 1993, con el apoyo activo del FMI, México reforzó el proceso de estabilización macroeconómica y de transformación estructural emprendido inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982. Esta estrategia apuntaba a realizar la viabilidad externa y a crear las bases de un crecimiento jalado por el sector privado". Asimismo, precisa que la estrategia se apoyaba en los siguientes elementos: "mantenimiento del rigor financiero, utilización del tipo de cambio como ancla, aplicación de un programa de reformas estructurales (privatización y liberalización del comercio y de los cambios), y reestructuración fundamental de la deuda externa."⁶²

Así, el inicio del año de 1994 se caracterizaba por un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, una moneda sobrevaluada que se sostenía con las altas reservas internacionales con objeto de contener la inflación; pero como se mencionó con anterioridad, prácticamente el 80% de los flujos de la inversión extranjera estaban constituidos por inversión de portafolio, esto es, por capitales especulativos y volátiles que no representan una fuente de financiamiento estable para los países que los reciben.

⁶¹Véase Cárdenas, E., *Op. cit.*, pp. 175-176.

⁶²Véase Guillén Romo, H., *La contrarrevolución...*, p. 185.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, se esperaba que los capitales continuaran llegando a México de forma importante, sin embargo los acontecimientos políticos que ocurrieron generaron una gran incertidumbre política, fueron minando la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, y tuvieron fuerte impacto en el desarrollo de la economía.

Los problemas iniciaron en enero de 1994, cuando se dio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en contra del Gobierno Federal, pero la situación se agravó en marzo cuando fue asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República; esto ocasiono que dejara de entrar inversión extranjera al país; que el peso se empezará a devaluar, aproximadamente un 10% entre enero y marzo; y que las reservas internacionales que a principios de marzo ascendían a casi 30 mil millones de dólares, disminuyeran a 18 mil millones de dólares a principios de abril, ya que estaban siendo utilizadas, conjuntamente con el incremento de las tasas de interés internas, para apuntalar el tipo de cambio y con ello evitar una importante devaluación del peso.

Para evitar la presión sobre el tipo de cambio y la fuga de capitales, el Gobierno Federal opto por incrementar las tasas de interés de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) de un 9% a un 15% de enero a abril de 1994; emitir los denominados Tesobonos, que son instrumentos de deuda de corto plazo pagaderos en pesos pero indexados al dólar.

En este sentido, Nora Lusting señala, respecto a lo ocurrido: "Entre marzo y junio de 1994, la suma de los Tesobonos aumentó de US\$ 3,100 millones a US\$ 12,600; ascendió a US\$ 19,200 millones en septiembre y alcanzó 29,200 millones en diciembre. Durante el año, la composición de la deuda interna del gobierno se modificó radicalmente. En diciembre de 1993, el 76.5% estaba en Cetes, y los

Tesobonos alcanzaban 4.8% del total. En diciembre de 1994, el 14.2% de la deuda estaba en Cetes, y un 80.6% estaba en Tesobonos. Evidentemente, muchos inversores, temiendo una devaluación, preferían poseer instrumentos de la deuda mexicana que, aunque redimibles en pesos, estuvieran indexados al dólar.⁶³ Con estas operaciones se dolarizó la deuda interna mexicana y en consecuencia el gobierno asumía el riesgo cambiario, para dar certidumbre a los inversionistas poseedores de los Tesobonos que en su mayoría eran extranjeros.

En agosto de 1994 hubo elecciones para presidente de la República y Ernesto Zedillo Ponce de León logró el triunfo,...“contrariamente a lo esperado, no se reanudó el ingresos de capitales externos, ni aún después de que el presidente electo hubiera suscrito, en septiembre, el compromiso del pacto de mantener el régimen cambiario. La incertidumbre política volvió a exacerbarse cuando el secretario general del PRI, José F. Ruiz Massieu, fue asesinado a fines de septiembre.⁶⁴

En este contexto, dio inicio el sexenio de Ernesto Zedillo; como se mencionó, un importante problema para la economía mexicana lo constituía el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mismo que para diciembre de 1994 prácticamente alcanzaba los 30 mil millones de dólares; hecho, que adicionado al corto plazo que se habían emitido los Tesobonos, continuaba presionado el tipo de cambio y a las reservas internacionales, las cuales al 16 de diciembre habían reducido a 11 mil millones de dólares.

En tal situación, resultaba urgente actuar para detener la acelerada disminución de las reservas, para este efecto el 20 de diciembre el gobierno mexicano, “amplio el margen de fluctuación del tipo de cambio permitiendo que el peso se devaluara 15%. Esta medida, negociada dentro del Pacto, sacudió la confianza de los

⁶³ Lusting, N., *Op. cit.*, p. 210.

⁶⁴ Lusting, N., *Op. cit.*, p. 212.

mercados. En lugar de tranquilizarlos, produjo el efecto inverso: la desconfianza y el malestar de los agentes económicos que sabían que la sobrevaloración del peso superaba ampliamente el 15% y que el Banco central estaba perdiendo sus reservas, ...durante la jornada del 21 de diciembre se constataron salidas de capitales evaluadas en 2, 500 millones de dólares. Ante la persistencia de los ataques especulativos, el 22 de diciembre el gobierno decidió dejar flotar el peso. Este último perdió, sólo en tres días, 60% de su valor frente al dólar.⁶⁵

No obstante estas medidas, la situación cada vez era más crítica ya que a partir del inicio de la flotación del peso, las reservas continuaron disminuyendo hasta llegar a 6,000 millones de dólares, en tanto que 33,000 millones de dólares de Tesobonos debían pagarse en enero de 1995 y 9,000 millones de dólares más durante el primer trimestre de 1995, por lo cual el paquete de rescate por 18,000 millones de dólares, promovido por los Estados Unidos de Norteamérica a fines de diciembre, resultaba insuficiente para cubrir los compromisos de México colocaba al borde de la insolvencia y de la suspensión de pagos.⁶⁶

Al finalizar 1994 la economía tuvo los siguientes resultados: el PIB creció 3.5%; la inflación fue de 7.1%; las tasas internas de interés llegaron al 30%; el tipo de cambio era de casi 6 pesos por dólar; la deuda externo del sector público, no obstante que México se había acogido al Plan Brady se ubicaba en 85 mil millones de dólares; el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos 30 mil millones de dólares; la inversión extranjera de portafolio cayó a 8 mil millones de dólares, y las reservas internacionales sólo eran de 6 mil millones de dólares.⁶⁷

El 3 de enero de 1995 fue suscrito un programa de estabilización, denominado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) por los diversos sectores de la sociedad, así como por el Gobierno Federal y el Banco de

⁶⁵ Guillén Romo, H., *La contrarrevolución...*, p. 189.

⁶⁶ Lusting, N., *Op. cit.*, p.p. 219-223.

⁶⁷ Véase Lusting, N., *Op. cit.*, p.p. 192-193 y 198-199.

México, orientado a: reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; evitar que la devaluación generara una espiral inflacionaria y la inestabilidad del tipo de cambio; lograr mayor empleo y producción; propiciar mercados financieros ordenados y emprender un vigoroso crecimiento económico; e impulsar los cambios estructurales necesarios para que la economía aumente su productividad, preserve la planta productiva y el empleo.⁶⁸

El 26 de enero de 1995 el gobierno mexicano envía al FMI el memorándum de políticas económicas para ese año, solicitando recursos del orden de 8 mil millones de dólares; en el mismo, se describen los objetivos y metas del AUSEE y se compromete ante dicho organismo, entre otros aspectos⁶⁹, a: reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos a 14 mil millones de dólares, equivalente a 4.3% del PIB; llevar a cabo una política realista de precios y tarifas del sector público, con incrementos mensuales conforme a la inflación proyectada; lograr una inflación del 19% y un crecimiento del PIB del 1.5%; la estabilizar el tipo de cambio en 4.5 pesos por dólar; disminuir el gasto público en un 1.3% del PIB; acelerar las reformas estructurales en los sectores de transporte, telecomunicaciones y bancario.

En el citado memorándum, se precisa que se enviaron al Congreso las propuestas para realizar modificaciones constitucionales para la inversión privada en ferrocarriles y comunicaciones vía satélite; que se permitirá la competencia nacional y extranjera en el sector telecomunicaciones; que se promoverá la inversión privada en plantas de generación de energía eléctrica; que se propusieron al congreso cambios legales para una mayor participación en el sistema bancario conforme al Tratado de Libre Comercio; que se aceleraran las privatizaciones de otras empresas públicas tales como puertos, aeropuertos y

⁶⁸ Véase SHCP, *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México, p. 8.

⁶⁹ Véase SHCP, *Memorándum de Políticas Económicas al FMI*, Revista El Mercado de Valores no. 3, marzo de 1995, México, p.p. 6-9.

plantas petroquímicas. De manera concreta, se establece el compromiso de llevar a cabo operaciones de privatización y concesión que generarán aproximadamente 6 mil millones de dólares en 1995, y de seis a ocho mil millones de dólares en los dos años siguientes.

El 21 de febrero de 1995 el gobierno mexicano suscribió con los Estados Unidos de Norteamérica un paquete financiero⁷⁰, por 20,000 mil millones de dólares, que aunados a los 17,800 millones de dólares provenientes del FMI y los 10,000 millones de dólares del Banco Internacional de Pagos, integraron el llamado paquete financiero de rescate con que se apoyó al país en su estrategia económica.

En este documento, se hace referencia a las reformas estructurales llevadas a cabo por México, destacando que se sustituyó el modelo de desarrollo anterior, por otro que esta orientado a las prácticas de mercado, sintetizándose de la siguiente manera:

Modelo anterior

Nuevo enfoque económico

- Proteccionismo -----> Tratado de Libre comercio.
- Sector público predominante -----> Disminución del papel del Estado en la economía.
- Sustitución de importaciones -----> Economía de libre mercado.
- Inversión extranjera restringida -----> Flexibilidad para la inversión extranjera.

También se reitera el compromiso del gobierno mexicano ante el FMI, para obtener entre 12 y 14 mil millones de dólares por concepto de operaciones de privatización y concesiones durante los tres primeros años del sexenio.

⁷⁰ Véase SHCP, *México y Estados Unidos Acuerdan un Paquete Financiero*, Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México, pp. 25-31.

En virtud de que el AUSEE no dio los resultados esperados, en marzo de 1995 se aplicó el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE)⁷¹, el cual ya no fue suscrito por el sector sindical debido a su contenido, que contemplaba incrementos del 10% al 15% en el Impuesto al Valor Agregado, del 35% en la gasolina, del 20% en energía eléctrica y gas, mientras que los salarios sólo aumentaban 10%. En los indicadores económicos, se destaca un decrecimiento del PIB y del gasto e inversión pública; así como mayores tasas de interés, de inflación, de tipo de cambio y del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los resultados de estos planes de estabilización en 1995, fueron positivos en el ámbito macroeconómico, así, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo a 1,600 millones de dólares, las reservas internacionales crecieron a 15,700 millones de dólares; pero como toda política recesiva, tuvo sus costos ya que el PIB cayó en 6.9%, la inflación llegó a 51.7%, generando más desempleo y pérdida del poder adquisitivo del salario.

Para concluir con los aspectos de la crisis de 1994, conviene citar a Héctor Guillén, quien señala "Tanto el AUSSE como el PARAUSEE son programas de austeridad ortodoxos que se sitúan completamente en la línea del consenso de Washintong y que incluso –como en el caso del PARAUSEE- representan una regresión con respecto a la estrategia heterodoxa de concertación aplicada –de acuerdo con los consejos de Rudiger Dornbusch- a fines los ochenta para luchar contra la inflación. La actitud de confirmación de la línea ortodoxa resulta coherente con el diagnóstico de la crisis que hicieron la autoridades y organismos internacionales como el FMI o la OCDE."⁷²

⁷¹ Véase SHCP, *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México, 1995, p.p. 3-24.

⁷² Guillén Romo, H., *La contrarrevolución...*, p.193.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, desde la crisis económica ocurrida en 1976 al agotarse el llamado desarrollo estabilizador, hasta la crisis más reciente de 1994, México se vio obligado a recurrir a los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, con objeto de obtener el apoyo y los recursos necesarios para tratar de resolver sus problemas económicos y retomar la senda del crecimiento, además de continuar cumpliendo puntualmente con las obligaciones de pago de su deuda externa.

Es evidente que dichos apoyos ha tenido condicionantes, mismas que se han traducido en los compromisos adquiridos por México en las múltiples cartas de intención y los convenios celebrados con el FMI, los cuales, como se ha visto, han determinado la política económica a seguir por parte de nuestro país, que ha sido modelo para los países latinoamericanos en la aplicación de los lineamientos del consenso de Washintong.

De manera concreta y en el ámbito de esta investigación, se destaca el compromiso de llevar a cabo un cambio estructural que implicó una apertura comercial total y prácticamente el abandono de la participación del Estado en la economía en beneficio de la inversión privada nacional y extranjera, a través de la desincorporación de las empresas públicas.

En esta situación y como se apuntó al comentar los planes nacionales de desarrollo que comprenden el periodo de esta investigación, las empresas públicas paulatinamente fueron perdiendo importancia en la actividad del Estado, principalmente a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, con motivo de la escasez de recursos del país derivada de la crisis financiera y de los compromisos contraídos con los organismos financieros internacionales a cambio de apoyo que otorgaron a México.

A raíz de lo anterior, se implantó la política pública de desincorporación de empresas públicas en México, como se verá en el capítulo siguiente.

Capítulo 4 La desincorporación de las empresas públicas.

En este capítulo se analizará el proceso de desincorporación de las empresas públicas bajo el enfoque de las políticas públicas, de manera conceptual y como una política general, ya que no se abordará ningún caso específico; se precisarán los criterios utilizados para seleccionar las empresas que se desincorporarán, las modalidades y procedimientos para realizar el proceso, y finalmente, se apuntarán algunos elementos que se considera pueden ser útiles para evaluar la política pública de desincorporación desarrollada por el gobierno mexicano.

4.1.- La definición de las políticas públicas.

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas son una forma de acción del gobierno en la sociedad dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tiene la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos negativos del libre mercado.

Como consecuencia, toda política pública implica una serie de decisiones, decidir que existe un problema, incluirlo en la agenda de gobierno, decidir resolverlo, decidir sobre la mejor solución al problema; aunque también, como señala Joan Subirats⁷³, una política puede consistir en “no hacer nada” y que esta decisión es importante en la formación de la agenda pública.

La agenda pública la podemos definir como un conjunto de problemas que son objeto de controversias y debate público y que exigen, por su importancia o trascendencia, la intervención de la autoridad pública, es pertinente destacar que la agenda varía en función de las características sociales, políticas y económicas de la sociedad.

⁷³ Véase Subirats, J., *Op. cit.*, p. 41.

En la conformación de toda política pública, es importante tener en cuenta que los actores se movilizan social y políticamente mediante diferentes formas de participación y organización; es así, que tenemos actores tales como partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales, organizaciones no gubernamentales, etc., que tienen como objetivo el de influir en las decisiones que se tomen para resolver los problemas, en función de sus intereses particulares.

En el contexto de la presente investigación, México a principios de la década de 1980 y particularmente al inicio del sexenio de Miguel De la Madrid, inmerso en una profunda crisis financiera, enfrentaba grandes problemas y retos, entre ellos, el de reducir el déficit presupuestal del Gobierno Federal y el redimensionamiento de la administración pública, que constitúan compromisos adquiridos en las cartas de intención y los convenios celebrados con el Fondo Monetario Internacional, como se estableció claramente en el capítulo precedente.

El cumplimiento de estos aspectos, implicaba para efecto de la reducción del déficit presupuestal una disminución del gasto público tanto en gasto corriente como en inversión; en complemento, el redimensionamiento de la administración pública vía la desincorporación de las empresas públicas, y en particular la privatización tenía un doble efecto, ya que por un lado aportaba nuevos ingresos al Gobierno Federal por el producto de las enajenaciones y por otro se eliminaban los gastos e inversiones que esas empresas requerían para continuar operando.

Ante tales circunstancias y con objeto de establecer el marco jurídico que permitiera, en términos generales, la desincorporación de empresas públicas se hicieron modificaciones al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinando las áreas estratégicas de la economía reservadas al Estado, así como las denominadas áreas prioritarias en las que podrían participar conjuntamente con el Estado, los sectores social y privado.

Conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Planeación, que prevé el sistema nacional de planeación democrática y la participación social, se llevaron a cabo foros de consulta con organizaciones obreras, campesinas y populares; con instituciones académicas, de profesionales y de investigación; y con organismos empresariales, para que expresaran sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales.

De esta forma, con la participación ciudadana se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en el que se define la política pública correspondiente a las empresas públicas, que como se detallará más adelante, se orientó a la desincorporación de aquellas que no realizaban actividades comprendidas dentro de las áreas estratégicas o prioritarias.

En esta situación, se estima que se aplicó una política pública de carácter constitutiva, ya que implicó una reforma en las funciones del Estado y particularmente en las económicas, al delimitar su intervención económica.

Asimismo, se considera que es una política pública de tipo racionalista, ya que al momento de la toma de decisiones se contaba con la información suficiente y necesaria, para determinar la conveniencia de implementar el proceso de desincorporación.

En cuanto al tipo de enfoque de la implementación de la política pública, fue el de top-down, es decir, de arriba hacia abajo y de dentro hacia fuera, ya que si bien hubo participación ciudadana y se tomaron en cuenta sus opiniones, esto fue en términos generales y para efectos de planeación; en tanto que para llevar a cabo la desincorporación de las empresas públicas de manera específica, ya no se consultó a la sociedad, quedando esto a la decisión del Gobierno Federal.

El enfoque top-down describe la puesta en práctica de la política pública como una secuencia lineal que desciende del centro a la periferia; donde lo alto gobierna por la definición del sentido y de los fines, y por el mantenimiento de la autoridad.⁷⁴

En relación a los actores que participaron en la implementación de la política pública de desincorporación de empresas públicas, fueron:

a) Institucionales:

El Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública (antes Secogef y Secodam), del Trabajo y Previsión Social, de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, del Banco de México, de la Comisión Federal de Competencia, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la coordinadora de sector de la empresa a desincorporar, de las Comisiones Intersecretariales de Gasto Financiamiento y la de Desincorporación, así como del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

El Poder Legislativo, particularmente cuando la empresa a desincorporar se había creado por Ley; la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda).

b) Políticos: Los partidos políticos.

c) Sociales: Sindicatos, solo cuando se finiquitaban las relaciones laborales.

d) Otros: Organismos Financieros Internacionales como: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

⁷⁴ Véase **Meny, Y.**, *Las Políticas Públicas*, Ariel, España, 1992, pp. 159-160.

La arena de poder donde se desarrollo el proceso de desincorporación, la constituyó el ámbito propio Gobierno Federal, ya que no siempre todas las dependencias del mismo estaban de acuerdo en el proceso de desincorporación o en la modalidad a utilizar.

Los beneficiarios de este proceso fueron: las empresas privadas, los Gobiernos Estatales, el Gobierno Federal y la banca internacional y los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; en tanto que los afectados fueron los empleados y trabajadores, así como los clientes y usuarios de los bienes y servicios que producían las empresas desincorporadas.

En la implementación de las políticas públicas de la desincorporación, se enfrentaron diversos obstáculos, entre los más relevantes se tienen:

- Institucionales: La falta de coordinación entre las diferentes dependencias que participaban en la desincorporación, motivadas por el desconocimiento del proceso.
- Políticos: La oposición de algunos partidos políticos a que se desincorporaran determinadas empresas.
- Sociales: El desacuerdo de los sindicatos de las empresas a desincorporar.

Los escenarios políticos en que se realizaron los procesos de desincorporación siempre fueron realistas, en virtud de que se conocían los problemas que se podían enfrentar tanto de orden social, como económicos y políticos.

Durante los procesos de desincorporación, como estrategia de negociación, cuando era necesario, se privilegiaba el dialogo con los actores involucrados,

principalmente con las agrupaciones sindicales, a efecto de evitar problemas que afectaran dichos procesos.

En los procesos de desincorporación, las relaciones intergubernamentales en la mayoría de los casos eran de cooperación, aunque en ocasiones se daban algunos conflictos con motivo de que al inicio del proceso no se encontraban claramente definidas las funciones y responsabilidades de las dependencias que intervenían.

4.2.- Los criterios de selección.

Inicialmente se establecerá el marco normativo que rige el proceso de desincorporación de las empresas públicas, contenido en diversas leyes, reglamentos y acuerdos que le dan sustento, además de que definen los criterios que sirven para determinar las empresas públicas que serán objeto de desincorporación:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a partir de las modificaciones de diciembre de 1982, en sus artículos 25, 26 y 28 delimita y precisa las áreas de la economía en las que pueden participar el Estado y el sector privado; así como el artículo 90 que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal; mientras que el artículo 134 precisa que la enajenación de todo tipo de bienes propiedad del Gobierno Federal, deberá hacerse mediante licitación pública.

b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en sus artículos 3, 45, 46 y 47, define cuales son las entidades que integran el sector paraestatal.

c) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece las normas para la constitución, organización y funcionamiento de las empresas públicas, y que de manera concreta en sus artículos 14, 30 y 40, señala que el ámbito de operación de éstas, en congruencia con lo establecido en la Constitución, deben ser las áreas estratégicas y/o prioritarias de la economía.

Mientras que en los artículos 16 y 32 se prevé la extinción y liquidación de organismos descentralizados y empresas públicas, respectivamente; en tanto que el artículo 68 establece que la enajenación de los títulos representativos del capital social del Gobierno Federal en estas empresas, puede ser a través del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito.

d) El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales expedido en 1990, que en su capítulo segundo prevé, que previa opinión de la coordinadora de sector y el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, se precederá a la desincorporación de entidades, mediante la liquidación, extinción, enajenación, fusión o transferencia a los estados.

e) La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF), constituida en 1979 por Acuerdo Presidencial, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, y del Banco de México.⁷⁵

Esta Comisión tenía como responsabilidad, en materia de desincorporación de empresas públicas, el analizar las propuestas de las coordinadoras sectoriales, para decidir cuál sería la alternativa de desincorporación en cada caso, así como establecer los procedimientos correspondientes.

⁷⁵ Véase **Poder Ejecutivo, F**, *Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento*, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de enero de 1983.

f) La Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), constituida en 1995 por Acuerdo Presidencial, que se integra por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo como invitado permanente a la Comisión Federal de Competencia.⁷⁶

El objeto de esta Comisión es la coordinar y supervisar las actividades relacionadas con el proceso de desincorporación de entidades, bajo cualquiera de las modalidades que ésta se acuerde, así como de la venta de los activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos. Al iniciar sus funciones esta Comisión, la CIGF dejó de intervenir en estos procesos.

A partir de las modificaciones constitucionales realizadas por Miguel De la Madrid al inicio de su sexenio, en el artículo 28 se definieron las áreas estratégicas y las áreas prioritarias de la economía; en las primeras, la participación del Estado es de carácter exclusiva, debido a la importancia de dichas actividades en la vida nacional; mientras que en las segundas el Estado puede participar sólo o conjuntamente con los sectores social y privado.

Las áreas estratégicas son aquellas que precisa la Constitución en el artículo 28, que en esa época eran: acuñación de moneda, correos, telégrafos radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, prestación del servicio público de banca y crédito.

Por otra parte, las áreas prioritarias a diferencia de las áreas estratégicas, no son totalmente enunciadas en la Constitución, porque son actividades directamente relacionadas con la dinámica propia del quehacer económico y social, por lo que

⁷⁶ Véase **Poder Ejecutivo F**, *Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación*, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de abril de 1995.

su delimitación depende de lo establecido en los instrumentos que el Ejecutivo dicte en la materia.

En este sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se mencionan el transporte, la comercialización y el abasto, la salud, la seguridad social, la urbanización y la vivienda, como áreas prioritarias y de alta importancia social para los efectos del cambio estructural planteado.

Dentro de este marco jurídico-operativo, la política Miguel de De la Madrid con respecto a las empresas públicas, se orientó hacia dos grandes vertientes:

a) La desincorporación de las empresas públicas, que previo estudio, se determinaba que su actividad no se encontraba dentro de las áreas estratégicas o prioritarias de la economía.

b) La reestructuración de las empresas públicas, cuyo ámbito de acción se encontraba dentro de áreas estratégicas o prioritarias.

Estos criterios para determinar las empresas que serían objeto de desincorporación, posteriormente fueron retomados por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, que con la realización de importantes reformas constitucionales en diversos sectores de la economía, como se precisará más adelante, disminuyeron las denominadas áreas estratégicas reservadas al Estado en beneficio de la participación del sector privado.

Aunado a lo anterior, hay que considerar los compromisos contraídos por el Gobierno Federal derivados de las cartas de intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional, relativos a la reducción del déficit presupuestal, privatización de empresas públicas, apertura comercial, que fueron ampliamente establecidos en el capítulo 3.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se otorga el carácter de áreas prioritarias a los servicios de salud, vivienda, educación, así como a las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos.

En el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, se establecen los criterios que permiten definir a dichas áreas prioritarias, considerando: las que exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionen el ambiente de sana competencia, el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo; en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores social y privado; las tendientes a generar insumos o productos básicos que son indispensables para apoyar a la población; las dirigidas a impulsar el desarrollo económico; las básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial, y las de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos de los productores.⁷⁷

Durante el sexenio de Carlos Salinas, en junio de 1990 se realiza una importante modificación al artículo 28 de la Constitución, mediante la cual se excluye de las áreas estratégicas la prestación del servicio público de banca y crédito, con objeto de llevar a cabo la privatización de las instituciones de banca múltiple, que habían sido nacionalizadas en septiembre de 1982 por José López Portillo.

Para efectos de instrumentar lo referente a la enajenación del capital accionario de las instituciones de banca múltiple propiedad del Gobierno Federal, mediante Acuerdo Presidencial del 25 de septiembre de 1990 se constituye el Comité de Desincorporación Bancaria y se establecen las bases de la desincorporación de las mencionadas instituciones.

⁷⁷ Véase Casas Guzmán, F, *La modernización de la empresa pública en México, logros y resultados 1988-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 55-65.

En diciembre de 1993 se modifica la Ley de Inversiones Extranjeras, la cual permite la participación de capital foráneo hasta del 100% en la mayoría de las actividades económicas del país, con objeto de adecuarla a los requerimientos del Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, se mantiene la prohibición de la participación del capital extranjero en actividades estratégicas, reservadas exclusivamente al Estado, tales como petróleo, petroquímica básica, electricidad, energía nuclear, comunicación vía satélite, correos y ferrocarriles.

Asimismo, establece áreas en las que la inversión extranjera debe estar restringida por ciertos parámetros que van desde el 10% hasta el 49%. Entre estas últimas destacan el transporte aéreo nacional hasta 25%, instituciones de crédito y banca múltiple hasta un 30% y casas de cambio hasta un 49%. Estos límites no pueden ser rebasados directamente ni a través de fideicomisos, convenciones, pactos sociales o cualquier mecanismo que otorgue control a los participantes, a excepción de lo establecido en el título quinto.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la orientación a promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento y la promoción de una amplia participación de la inversión privada en infraestructura; se contempla la participación del sector privado en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras, y almacenamiento, transporte y distribución de gas.

La estrategia se orientó a transformar estructuralmente a los sectores de bienes y servicios como electricidad, petroquímica secundaria, transportes y telecomunicaciones, para luego realizar un proceso selectivo de desincorporación, mismo que puede implicar la venta total de las empresas públicas o sólo de activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas.

Para dar legalidad a estos planes, en 1995 se efectúan una serie de adecuaciones del marco jurídico con el fin de permitir la participación del sector privado en diversas actividades económicas; entre las más importantes están:

a) La reforma al artículo 28 de la Constitución para permitir, mediante el otorgamiento de concesiones, la participación de los particulares en la operación y explotación de los ferrocarriles y comunicaciones vía satélite, modificándose las leyes sectoriales correspondientes.

b) Se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y gas natural; la Ley Reglamentaria del servicio ferroviario; la Ley de Aviación Civil. Se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Aeropuertos.

c) Se expide la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, que define el marco institucional para regular la participación de los sectores social y privado en segmentos de las industrias de energía eléctrica y gas natural.

Esta Comisión cuenta con capacidad resolutoria y autonomía técnica y operativa para cumplir con lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo y en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; además tiene facultades para participar en la fijación de precios y tarifas, expedir permisos, resolver controversias y autorizar términos y condiciones para la venta de energía eléctrica y gas natural.

La exploración y explotación de petróleo, gas y petroquímica básica siguen siendo áreas exclusivas del Estado, lo mismo que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento del servicio público de energía eléctrica, permitiéndose únicamente la producción independiente de energía eléctrica.

Como se puede observar, los criterios para determinar que empresas públicas son objeto de desincorporación se encuentran estrechamente vinculados a las políticas definidas por el Gobierno Federal en los planes nacionales de desarrollo, que indudablemente van en correspondencia con los compromisos adquiridos ante el FMI, y para dar legalidad a su implementación se realizan las reformas constitucionales y las modificaciones necesarias a las leyes reglamentarias y a las sectoriales correspondientes.

4.3.- Las modalidades y el procedimiento.

La desincorporación de las entidades paraestatales, de conformidad con que establece el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, puede llevarse a cabo mediante las siguientes modalidades: la disolución y liquidación, la extinción, la fusión, la enajenación, y por la transferencia a entidades federativas.

Para la desincorporación de las entidades, independientemente de la modalidad que se utilice, deben observarse las mismas formalidades establecidas para la creación como en el caso de las entidades que fueron creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión; en tanto que en las creadas por Acuerdo del Poder Ejecutivo se deberá seguir la misma vía.

A continuación, se procederá a puntualizar las actividades más relevantes del procedimiento de desincorporación, considerando las modalidades referidas:⁷⁸

a) Elaborar las propuestas de desincorporación: le corresponde a la Coordinadora Sectorial, cuando las entidades no cumplan con su objeto o ya no

⁷⁸ Véase **SECODAM**, *Manual de desincorporación de entidades paraestatales*, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1995.

resulten conveniente conservarlas como tales desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

b) Dictaminar la propuesta de desincorporación: le corresponde a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, hasta antes de abril de 1995 le correspondía a la Comisión Intersecretarial Gasto financiamiento.

c) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación: le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta antes de 1992 le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la opinión favorable de la Coordinadora Sectorial y de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

En caso de ser una empresa pública creada por ley del Congreso de la Unión, la Coordinadora Sectorial por conducto de la Secretaría de Gobernación, deberá plantear al Poder Legislativo la propuesta de desincorporación a efectos de que se abroge la ley correspondiente.

d) Publicar el acuerdo, decreto o resolución de desincorporación: le corresponde a la Coordinadora Sectorial, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, señalando la modalidad que se utilizará.

e) Establecer las normas y lineamientos bajo los cuales se llevará a cabo el proceso de desincorporación: de manera más específica y conforme a las diferentes modalidades, hay que observar lo siguiente:

e.1) En la disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se debe considerar lo que al respecto señalan los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente, en particular la Ley General de Sociedades Mercantiles.

e.2) En la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en una empresa y en la venta de unidades económicas con fines productivos propiedad de una empresa pública, la Coordinadora Sectorial, o la Secretaría de Hacienda Crédito Público si la empresa es resectorizada, es responsable de las siguientes actividades:

- Iniciar el proceso de venta.
- Proponer a la CID, la designación del Agente Financiero y del Comisionado Especial.
- Coordinar y supervisar la venta.
- Promover que sesione en Organo de Gobierno de la empresa, para que acuerde la enajenación de la misma.
- Presentar a la aprobación de la CID la estrategia de venta.
- Presentar a la aprobación de la CID las ofertas recibidas.
- Formalizar la compraventa.
- Hacer la entrega de la empresa o la unidad
- Analizar las auditorias de compra, en caso de reclamos por parte del adquirente.
- Ordenar el reembolso cuando este proceda, previo acuerdo de la CID.
- Emitir los comunicados necesarios para efectuar la desincorporación.
- Enviar a los organismos respectivos la documentación necesaria para que procedan a realizar el seguimiento y control del proceso.

e.3) En la desincorporación de organismos descentralizados vía extinción, la Coordinadora Sectorial señala las bases del proceso.

e.4) En la extinción de un fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal o el Comité Técnico, emiten los lineamientos según los cuales se lleva a cabo la desincorporación.

e.5) En la transferencia de entidades a los gobiernos estatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con la Coordinadora del Sector formaliza con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, estableciéndose los lineamientos para el traspaso de la entidad que es objeto de desincorporación.

e.6) En el caso de fusión de entidades paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece las normas para llevar a cabo la fusión y conforme a esto, la Coordinadora Sectorial, señala la forma y términos en que debe llevarse el proceso.

f) Dictaminar los estados financieros: corresponde a la Secretaría de la Función Pública la designación del auditor externo, los dictámenes serán: estados financieros inicial y final del proceso, y en su caso los intermedios.

g) Designar al responsable de realizar el proceso: corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Asamblea General de Accionistas y al Organismo de Gobierno. En el caso de las liquidaciones y extinciones el responsable es el liquidador; cuando es una fusión, es la entidad fusionante; cuando es una transferencia, a la entidad que se transfiere.

h) Informes mensuales: corresponde a el liquidador, a la entidad fusionante, al delegado fiduciario y a la entidad que se transfiere, enviar los informes a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, así como a la Coordinadora Sectorial sobre los avances que registre el proceso de desincorporación respecto al calendario preestablecido.

i) Conclusión del proceso: se formaliza dependiendo de la modalidad de desincorporación; así, en el caso de empresas de participación estatal mayoritaria se hace mediante una asamblea general de accionistas; la extinción se formaliza

mediante la firma del convenio de extinción correspondiente; en el caso de una transferencia y en una fusión, es a través del documento por medio del cual se formaliza la entrega-recepción de los bienes y recursos de la entidad, ya sea a la entidad federativa o a la entidad fusionante.

j) Cancelar la clave programático presupuestal: corresponde a la Coordinadora Sectorial, solicitarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en la práctica, con este evento se concluye la desincorporación y la empresa objeto del proceso deja de pertenecer al sector público.

k) Elaborar el libro blanco: corresponde a la Secretaría la Función Pública, para su envío a la Auditoría Superior de la Federación, antes a la Contaduría Mayor de Hacienda. En este documento se hace una reseña de todo el proceso de desincorporación desde su inicio hasta el final, adjuntando los documentos oficiales que respaldan y avalan cada una de las etapas del proceso.

4.4.- El redimensionamiento del sector público paraestatal.

Como se apuntó al conceptualizar a la empresa pública, al hacerse referencia a ésta, se considera al conjunto de entidades que integran la administración pública paraestatal que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diferencia como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos.

En diciembre de 1982, al iniciar el sexenio de Miguel De la Madrid, la participación del Estado en la economía era de gran importancia y magnitud ya que prácticamente se extendía a todas las ramas de la actividad económica; en ese

entonces, existían 1,155 empresas públicas que comprendían los siguientes sectores:⁷⁹

- a) En energía: en las áreas estratégicas como electricidad, petróleo y gas.

- b) En la industria: producción de azúcar con la operación de ingenios; envasado de pescados y mariscos, refinación de petróleo, petroquímica básica, fertilizantes, industria básica de hierro y acero, automóviles y equipo y material de transporte.

- c) En el financiero, con las instituciones de banca de desarrollo, fideicomisos de fomento, instituciones de seguros, además de las instituciones de banca múltiple que recientemente se habían nacionalizado.

- d) En el comercio y abasto: con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus filiales, que incluían productos como maíz, leche, etc.

- e) En lo social, con empresas e instituciones que prestaban servicios médicos y de seguridad social, impartían educación y desarrollan investigaciones científicas.

- f) En comunicaciones y transportes, abarcando desde la construcción de vías, ferrocarriles y puentes, hasta la prestación de servicios como los de teléfonos, transporte aéreo, urbano, etc.

En este apartado ya no se hace mención específica de las empresas por sectores, ya que en el capítulo 2 se pudo observar la evolución de las empresas públicas, precisando a partir de la época posrevolucionaria y particularmente desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta el de José López Portillo, la creación y expropiación de las más importantes para la intervención del Estado en la actividad económica, con lo cual se fue constituyendo el patrimonio estatal que durante muchos años fue un elemento fundamental para el desarrollo del país.

⁷⁹ Véase www.clad.org.ve, *Experiencias de Modernización: México, Venezuela*, 2004.

El universo de las 1,155 entidades existentes a fines de 1982, se distribuía de la siguiente forma⁸⁰:

<i>Tipo de entidad</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje.</i>
Organismos descentralizados	103	8.9
Empresas de participación mayoritaria	754	65.3
Fideicomisos públicos	223	19.3
Empresas de participación minoritaria	75	6.5

Con la aplicación de los criterios de selección que se mencionaron anteriormente, entre 1982 y 1988, esto es, durante el gobierno Miguel de la Madrid, se concluyó la desincorporaron de 596; el detalle de este proceso, por modalidad se presenta a continuación:

Liquidación y extinción	275
Fusión	80
Transferencia	4
Venta	237

De esta forma, al concluir el sexenio y considerando que se crearon otras 59 empresas, había un total de 618, de las cuales 204 estaban en proceso de desincorporación y 414 vigentes, conforme a lo siguiente⁸¹:

Organismos Descentralizados	90
-----------------------------	----

⁸⁰ Véase **Poder Ejecutivo, F.**, *Sexto Informe de Gobierno 1988*, Secretaría de la Presidencia, México, 1988, pp. 32-33.

⁸¹ Véase **Poder Ejecutivo, F.**, *Primer Informe de Gobierno 1989*, Secretaría de la Presidencia, México, 1989, Anexo p. 75.

Empresas de Participación Mayoritaria	252
Fideicomisos Públicos	72
Empresas de Participación Minoritaria	0

En términos generales, en el sexenio de Miguel De la Madrid, el número de empresas públicas se redujo de 1,155 a 414, lo que representó que se desincorporaron el 64.2% del total que había en diciembre de 1982.

Cabe mencionar, que en su mayoría eran empresas pequeñas y/o en las cuales la participación estatal era minoritaria; entre las más importantes están: Renault de México, Nacional Hotelera, Cementos Anáhuac del Golfo, Grupo Atenquique, Ingenio El Potrero, Tereftalatos de México y Finacril, las cuales fueron vendidas directamente al sector privado y en otros casos a sindicatos.⁸²

Durante la administración de Carlos Salinas, esto es, entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994, se desincorporan 421 entidades y se crean otras 55, por lo que al final del período el Estado poseía un total de 252 empresas públicas, de las cuales, 37 se encontraban en proceso de desincorporación y 215 estaban en operación. El detalle de las 421 desincorporaciones es el siguiente⁸³:

- Liquidación y extinción	205
- Fusión	17
- Transferencia a gobiernos estatales	11
- Venta	161
- Que dejan de considerarse como tales por la LFEP	27

⁸² Véase Lusting, N., *Op. cit.*, p.145.

⁸³ Véase Poder Ejecutivo, F., *Sexto Informe de Gobierno 1994*, Secretaría de la Presidencia, México, 1994, Anexo p. 94.

Las desincorporaciones de este período, representan el 68.1% de las 618 que existían en su inicio; aunque éstas sólo representan el 56.8% de las realizadas en el sexenio anterior, se trata de empresas públicas de mayor dimensión e importancia, por lo que conviene abundar un poco en su detalle⁸⁴:

a) Entre las 205 entidades desincorporadas mediante liquidación o extinción, sobresalen Fundidora Monterrey, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Alimentos Balanceados de México S.A. de C.V, Azúcar S.A., Sidermex, la Comisión de Fomento Minero, los fideicomisos para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, para Créditos en Areas de Riego y Temporal, para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas y para el Turismo Obrero, y el Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C

b) De las 11 entidades que se transfieren a los gobiernos estatales, destacan los fideicomisos Caleta de Xel-Ha y del Caribe al estado de Quintana Roo, Balneario de Agua Hedionda y Lago de Tequexquitengo a Morelos, Bahía de Banderas a Nayarit y Bahía de Zihuatanejo a Guerrero.

c) De la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las 161 entidades, destacan las 18 instituciones de banca múltiple, Teléfonos de México y sus 18 filiales, la Compañía Mexicana de Aviación; 35 ingenios azucareros, 13 empresas pesqueras, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Imevisión y Compañía Operadora de Teatros.

d) La adecuación de la figura jurídica y los estatutos de 27 entidades conlleva a que dejen de considerarse parte del universo de empresas públicas, por no corresponder ya a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Destaca el caso del Banco de México, que adquiere plena autonomía en 1994.

⁸⁴ Véase www.clad.org.ve, *Experiencias de Modernización: México, Venezuela, 2004*.

De esta forma, al concluir el sexenio de Carlos Salinas, en noviembre de 1994, el sector paraestatal contaba con 215 entidades en operación, distribuidas de la siguiente manera⁸⁵:

Organismos Descentralizados	81
Empresas de Participación Mayoritaria	106
Fideicomisos Públicos y Banca de Desarrollo	28

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, que abarcó de diciembre de 1988 a noviembre de 1994, se desincorporan 111 entidades y se crean otras 78, por lo que al final del período el había un total de 219 empresas públicas, de las cuales, 44 se encontraban en proceso de desincorporación y 175 se en operación. El detalle de las 111 desincorporaciones es el siguiente⁸⁶:

- Liquidación y extinción	31
- Fusión	16
- Transferencia a gobiernos estatales	3
- Venta	40
- Que dejan de considerarse como tales por la LFEP	21

En relación a las entidades creadas en este sexenio, destacan el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Talleres Gráficos de la Nación, el Instituto Nacional de Ciencia Penales y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF); se destaca que otras 52 empresas se constituyeron en forma transitoria, para facilitar el retiro del Estado en

⁸⁵ Véase **Poder Ejecutivo, F.**, *Sexto Informe de Gobierno 1994*, Secretaría de la Presidencia, México, 1994, Anexo p. 94.

⁸⁶ Véase **Poder Ejecutivo, F.**, *Sexto Informe de Gobierno 2000*, Secretaría de La Presidencia, México, 2000, Anexo p. 77.

esas actividades, para su posterior enajenación como el caso de puertos, aeropuertos y almacenes de depósito.

Las desincorporaciones de este período, representan el 44.0% de las 252 que existían en su inicio; sin embargo, la mayoría de ellas son de gran importancia para la economía nacional y abarcan diversos sectores⁸⁷:

a) Entre las 31 entidades desincorporadas mediante liquidación o extinción, se encuentran Ferrocarriles Nacionales de México, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Banco Nacional de Comercio Interior, la Financiera Nacional Azucarera, el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios, los Almacenes Nacionales de Depósito, los diarios El Nacional y El Nacional de Guanajuato, el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla y Bodegas Rurales Conasupo

b) Entre las principales enajenaciones están Satélites Mexicanos; las 14 empresas regionales que se constituyeron con los 35 aeropuertos más importantes del país; las empresas que se integraron con los activos de Ferrocarriles Nacionales de México; algunas de las empresas que se crearon para la operación de puertos; la Productora e Importadora de Papel, la Productora Nacional de Papel Destintado.

c) Mediante la fusión se desincorporaron las filiales de CONASUPO que se encargaban de la distribución de productos.

Al concluir el sexenio de Ernesto Zedillo, en noviembre del 2000, el sector paraestatal contaba con 175 entidades en operación, distribuidas de la siguiente manera⁸⁸:

⁸⁷ *Idem*, pp. 162-165.

⁸⁸ *Idem*, Anexo p. 77.

Organismos Descentralizados	74
Empresas de Participación Mayoritaria	80
Fideicomisos Públicos	21

En resumen, en el periodo de diciembre de 1982 a noviembre del 2000, que comprende los sexenios de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, atendiendo a las políticas de ajuste y cambio estructural dictadas por el Fondo Monetario Internacional y a los lineamientos que establece el Consenso de Washintong, las empresas públicas se redujeron de 1,155 que existían al inicio del periodo a 175 que quedaron al finalizar el mismo, esto, representa una reducción del 85% del total.

Esta política de desincorporación, implicó prácticamente el abandono del papel que el Estado desempeñaba como empresario y disminuyó drásticamente su intervención en la actividad económica del país, para reducirlo a la llamada rectoría, que en la realidad tiene poca fuerza e importancia ya que es muy difícil y casi imposible que un Estado débil económica y políticamente, esté en condiciones de determinar libre y soberanamente su política económica cuando existe un poder económico-financiero tanto nacional como internacional que se ubica por encima del Estado mismo.

En adición, hay un aspecto muy relevante; es el hecho de que se dismanteló el patrimonio propiedad del Estado y de la sociedad, que se formó desde la época posrevolucionaria y con grandes dificultades, pero lo paradójico, es que el producto de su enajenación de las empresas públicas se destino en gran parte al pago de la deuda externa, resultando que unos de los grandes beneficiarios del proceso de desincorporación fueron la banca internacional y los mencionados organismos financieros internacionales al recuperar los créditos que habían otorgado a México.

4.5.- La política pública de la desincorporación: algunos elementos para su evaluación.

Como se hizo mención, esta política se inicia en el sexenio de Miguel De la Madrid, cuando a raíz de la consulta popular que prevé la Ley de Planeación, realizada para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se consideró conveniente orientar la estrategia del gobierno en dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

En lo relativo a la reordenación económica y con motivo de la crisis de 1982, se tenían compromisos con el FMI para sanear las finanzas del país, con medidas para: reducir el déficit público, racionalizar el gasto y la inversión pública, y reducir los subsidios, temas que están directamente vinculados con las empresas públicas y su operación.

El cambio estructural comprendía dos aspectos relevantes, la apertura comercial, que en el contexto internacional se inicio con el ingreso de México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que a partir de enero de 1995 fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y se consolidó con la celebración de múltiples tratados de libre comercio dentro de los que destaca por su importancia, el celebrado con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica.

El otro aspecto esta relacionado con el redimensionamiento del sector público, y para efectos de esta investigación, de manera más concreta con el sector paraestatal donde se ubican las empresas públicas; a partir de modificaciones constitucionales, se estableció el campo de acción del Estado y del sector privado en la economía.

A partir de lo anterior, se definió la política pública de desincorporar las entidades que no se desarrollaban dentro de las actividades definidas como estratégicas y prioritarias, cuya implementación tiene un enfoque top-down en virtud de que la decisión se toma en el seno gobierno, de arriba hacia abajo y de dentro hacia fuera, ya que si bien hubo participación ciudadana y se tomaron en cuenta sus opiniones conforme a la Ley de Planeación fue en términos generales y para efectos de planeación; sin embargo, para los casos específicos de las empresas que se desincorporaron ya no se consultó a la sociedad.

En esta situación, es conveniente destacar lo que respecto a la evaluación señala Enrique Cabrero: "Es en esta fase del proceso en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas públicas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario quien define la agenda define las políticas y las implementa; además es quien decide si fueron acertadas o no."⁸⁹

Es importante mencionar, que al implementarse la política pública de la desincorporación de las empresas públicas el gobierno mexicano no estableció metas en cuanto al número de empresas a desincorporar en un periodo determinado, lo cual hace imposible evaluar su cumplimiento y su grado de eficacia.

En realidad, este proceso de desincorporación se encuentra más vinculado a lograr el saneamiento de las finanzas públicas del país; en este sentido, José Córdoba Montoya señala: "la privatización de empresas estatales busca dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica centrandolo los objetivos de su administración y fortalecer las finanzas públicas por medio de los recursos que se

⁸⁹ Cabrero, E., *Usos y costumbres de la hechura de políticas públicas en México*, CIDE, Gestión y Política Pública, núm. 2, segundo semestre de 2000, México, 2000, p. 209.

obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad".⁹⁰

En tal virtud, para evaluar la política pública de la desincorporación se considera factible utilizar el enfoque descriptivo, que consiste en registrar los cambios generados por la política pública, al plasmar la realidad antes y después de su aplicación. Este enfoque, es neutral ya que no pretende juzgar su efectividad ni condenar su inoperancia, sino que describe los principales efectos de la política en cuestión, es decir, los cambios ocurridos tras la intervención de la autoridad.⁹¹

En consecuencia, para realizar la evaluación se podrían utilizar indicadores sobre las variaciones que se presentaron en: el número de empresas públicas existentes; su participación en la generación del Producto Interno Bruto, en los ingresos del sector público y en el empleo generado.

Conforme a esto y a manera de ejemplo, a continuación se presentan algunas gráficas con los indicadores mencionados, que brindan una idea del impacto de las desincorporaciones realizadas en el periodo de 1982 al 2000.

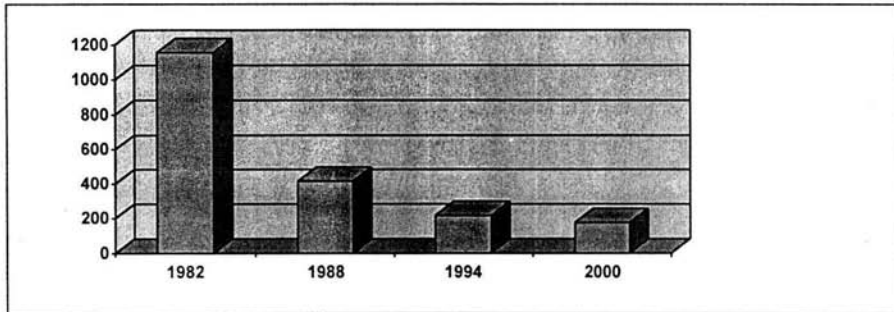
El número de empresas públicas que en 1982 ascendía a 1,155, disminuyó hasta 175 al finalizar el año 2000, lo que representa que se desincorporó el 84.8% del total.

En la grafica I se puede apreciar que de 1982 a 1988 se registró la baja más importante en términos cuantitativos; sin embargo, como se explicó las empresas de mayor relevancia se desincorporaron en el sexenio de Carlos Salinas.

⁹⁰ Córdoba, J., *La reforma económica de México*, FCE, El Trimestre Económico, Lecturas núm. 73, México, 1993, pp. 433-434.

⁹¹ Véase Guerrero, J. P., *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, CIDE, Gestión y Política Pública, núm. 1, primer semestre de 1995, México, 1995, p. 53.

Grafica I. Empresas existentes al final de cada año.



Fuente: *Elaboración propia con datos de los Informes de Gobierno de 1982 al 2000, Secretaría de la Presidencia, México.*

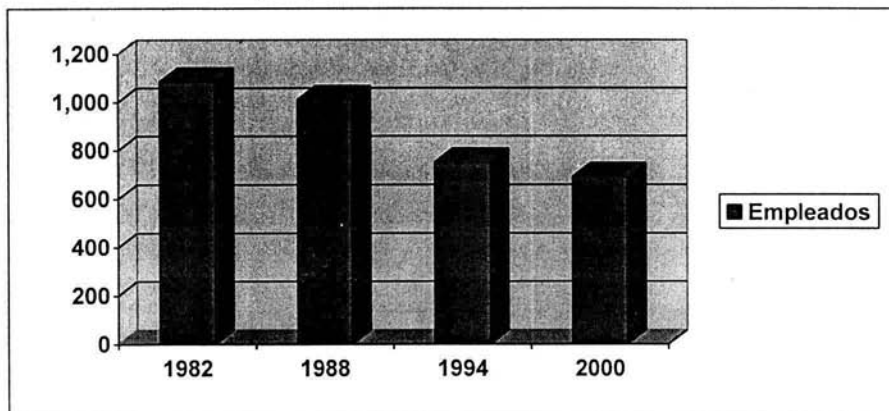
Como se mencionó, muchas de las empresas públicas surgieron cuando el Gobierno Federal las rescató del sector privado debido principalmente a su crítica situación financiera y su inminente quiebra, con el objeto de mantener las fuentes de empleo que generaban; David Ibarra apunta que de esta manera se incorporaron al sector público aproximadamente el 50% de las mismas⁹².

En virtud de esto y de los proyectos específicos del Estado, derivados de su participación en la actividad económica que le asigna la Constitución, el gobierno siempre se constituyó como una importante fuente de empleo en el país.

En la gráfica II se observa el número de empleados con que contaban las empresas públicas, registrándose una tendencia decreciente con motivo del proceso de desincorporación, en particular a partir de 1988 cuando alcanzaban 1 millón 229 mil, para llegar en el año 2000 a solo 690 mil empleados. Lo cual implica una disminución del 44% de los empleos generados por el gobierno; muchos de los cuales se perdieron debido a que una de las principales políticas del sector privado fue la de reducir personal.

⁹² Véase Ibarra Muñoz, D., *Privatización y otras expresiones en América Latina*, UNAM, México, 1990, p. 63.

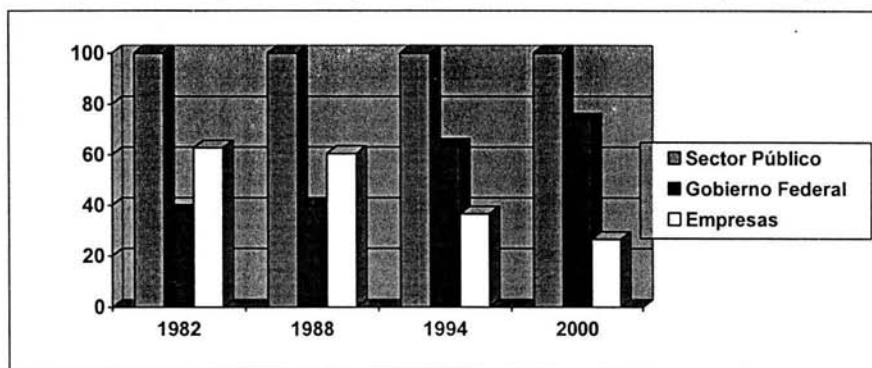
Grafica II. Empleo generado por las empresas públicas (en miles).



Fuente: *Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1994, INEGI, 1994, p.p. 37-39.*

Las empresas públicas siempre han sido un factor de desarrollo económico para el país, como prueba de ello se tiene que en 1982 su participación en el producto interno bruto del sector público alcanzó el 60.5% como se puede observar en la gráfica III, pero con motivo de la política pública de la desincorporación su participación se fue reduciendo paulatinamente, para llegar a únicamente el 26.6% en el 2000

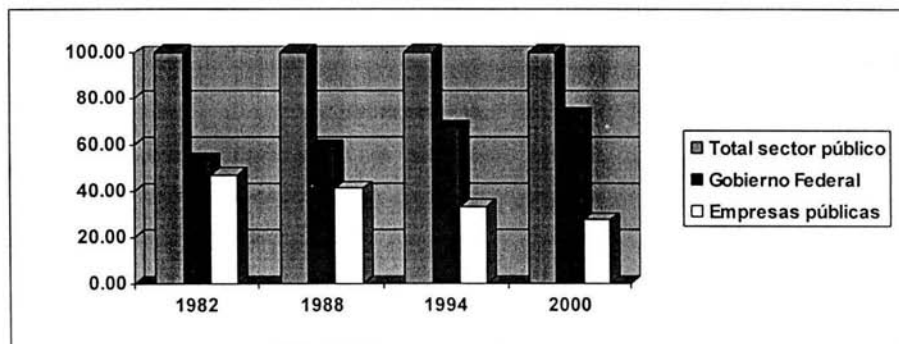
Grafica III. Participación de empresas públicas en el PIB del sector público (%).



Fuente: *Elaboración propia con datos del sitio del Banco de México en indicadores económicos y financieros, visitado el 18 de mayo del 2004.*

En relación a los ingresos del sector público, es importante destacar que en 1982 el de las empresas públicas era de 47%, casi equivalente al del Gobierno Federal de 53%, como se aprecia en la grafica IV; sin embargo, conforme su número se fue reduciendo por las desincorporaciones su participación siguió la misma suerte, para ubicarse en solamente el 27% para el año 2000.

Grafica IV. Ingresos de las empresas públicas (%).



Fuente: *Elaboración propia con datos del sitio del Banco de México en indicadores económicos y financieros, visitado el 18 de mayo del 2004.*

Respecto a los modos de evaluación, Giandomenico Majone establece el correspondiente al proceso, que considera los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos y resultados, señalando que los criterios generales de aplicación que deben considerarse son la legalidad y la legitimidad.⁹³

En este sentido, resultaría interesante conocer si el proceso de la política pública de la desincorporación de empresas públicas en México, se realizó en apego a los criterios de legalidad y la legitimidad.

Como se estableció a lo largo de esta investigación, en el sexenio de Miguel De la Madrid, previo al inicio del proceso de desincorporación se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, con objeto de precisar el ámbito de participación del Estado en la economía y el del sector privado, definiendo las áreas estratégicas y prioritarias; además, se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su respectivo reglamento, que consigna las diferentes modalidades para la desincorporación.

Conforme se fue profundizando el proceso, tanto en el sexenio de Carlos Salinas como en el de Ernesto Zedillo, se efectuaron las reformas constitucionales necesarias para dar mayor apertura al sector privado y a la inversión extranjera en otros sectores de la economía, como es el caso de las instituciones bancarias, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, etc., adecuándose para ello las leyes reglamentarias y sectoriales correspondientes, por lo que se considera que el proceso se realizó en todo momento de acuerdo a las leyes vigentes y de esta manera se dio cumplimiento al criterio de legalidad.

⁹³ Véase **Majone, G.**, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 2000, pp. 216-219.

En tanto que el proceso de desincorporación se dio en un marco de legalidad y que en términos generales los actores políticos que estaban involucrados no manifestaron su rechazo al mismo, sino que por el contrario, existía un consenso que se traducía en el apoyo del sector privado, de las organizaciones sindicales y de los partidos políticos, se puede considerar que el proceso se apego al criterio de legitimidad.

Conclusiones.

De los aspectos que se han abordado a lo largo de la presente investigación en torno al surgimiento de las empresas públicas, se destaca que en nuestro país se remonta a la época de la colonia con los llamados estancos, que eran monopolios del gobierno, que se establecían sobre ramas de producción específicas, como es el caso del tabaco, la sal, etc., que prohibían la producción y la comercialización por parte de particulares.

Después de concluir la lucha de independencia iniciada en 1810, el nuevo gobierno creó diversos organismos destinados a fomentar diversas actividades y otros para la realización de obras indispensables para el desarrollo del país, con lo que el Estado fue incrementando su participación en la economía.

En la Constitución Política de 1917 se incorporó el espíritu de los planteamientos revolucionarios y se establecieron dos conceptos fundamentales para el desarrollo del país: la propiedad originaria de la nación y la definición de las áreas económicas exclusivas para el Estado; adquiriendo entonces el carácter de un Estado benefactor.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río se inicia el nacionalismo y proteccionismo económico que favorecen la actuación del Estado, fortaleciendo al sector público de la economía y delimitando el campo de acción del sector privado, al mismo tiempo que garantiza el funcionamiento y expansión de éste último, con la creación de varias instituciones de crédito, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

Durante los mandatos de Manuel Avila Camacho a José López Portillo, como se detalló en el capítulo dos, las empresas del sector público tuvieron un crecimiento constante y llegaron a abarcar todas las áreas de la economía.

La creación de las empresas públicas en México se dio por diferentes circunstancias y coyunturas de carácter económico, social y político; así, existen empresas públicas que tienen su sustento en la Constitución, otras fueron creadas para responder a demandas concretas de la sociedad y otras que en su momento se incorporaron al sector público para evitar su quiebra y la pérdida de empleos.

La crisis de 1976 puso fin al llamado desarrollo estabilizador y marcó el principio de la intervención de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la determinación de la política económica mexicana, a través de las Cartas de Intención y las suscripción de Convenios que obligaban a México a compromisos concretos de apertura al comercio exterior, así como un programa de ajuste financiero que implicaba una recesión.

Sin embargo, el descubrimiento de importantes recursos petroleros en México permitió modificar los lineamientos de política económica dictados por el Fondo Monetario Internacional, por lo que se aplicó una política de aceleración del crecimiento y se continuó con el proteccionismo comercial.

Como consecuencia del descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo a nivel mundial y su caída de precio; del gran aumento en las tasas de interés internacionales; de la reducción del flujo de recursos externos; del creciente déficit del sector público y del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como del cuantioso crecimiento de la deuda externa, la situación económica de México se complicó y se originó la crisis de 1982.

En el Programa Inmediato de Reordenación Económica implementado al inicio del sexenio de Miguel De la Madrid, se planteó que el gobierno actuaría bajo el principio de la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, pero que

la actividad económica del Estado y de los particulares debía contar con un marco jurídico que estableciera las atribuciones y libertades de los mismos.

En este sentido, en diciembre de 1982 se modificó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para delimitar el ámbito de acción del Estado en materia económica estableciendo las áreas estratégicas, que en esa época eran: acuñación de moneda, correos, telégrafos radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, prestación del servicio público de banca y crédito.

Las áreas prioritarias no son enunciadas en la Constitución, por lo que su definición se establece en instrumentos como el plan nacional de desarrollo y los planes sectoriales, quedando a la discrecionalidad del gobierno mexicano.

Conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Planeación, que prevé el sistema nacional de planeación democrática y la participación social, en 1982 se llevaron a cabo foros consulta con organizaciones obreras, campesinas y populares; con instituciones académicas, de profesionales y de investigación; y con organismos empresariales, para que expresaran sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales.

De esta forma, con la participación ciudadana que se consideró para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y dado que ya se contaba con el marco jurídico adecuado, se definió la política pública de desincorporación de empresas públicas.

Esta política pública, como se explicó detalladamente en el capítulo cuatro, se orientó inicialmente a la desincorporación de las empresas públicas que no

realizaban actividades comprendidas dentro de las áreas estratégicas o prioritarias de la economía.

La nueva crisis motivo que México suscribiera a fines de 1982 otro acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para obtener ayuda financiera y más plazo para cubrir sus obligaciones; los objetivos planteados en la Carta de Intención eran alcanzar un crecimiento de la producción y el empleo, superar el desequilibrio interno, abatir la inflación y fortalecer las finanzas públicas.

Es importante enfatizar que dichos apoyos siempre han tenido condicionantes, que se han traducido en compromisos concretos en las cartas de intención y los convenios celebrados con el FMI, que como se puntualizó en el capítulo tres, han determinado la política económica a seguir por parte de México, que además, ha sido considerado como modelo para los países latinoamericanos en la aplicación de los lineamientos del consenso de Washintong, uno de los cuales, es precisamente la privatización de las empresas estatales.

De manera concreta, se destaca el compromiso de llevar a cabo un cambio estructural que implicó, por un lado, la apertura comercial de la economía mexicana, y por otro el redimensionamiento del sector público, con el que empezó a disminuir la participación del Estado en la economía.

Las recurrentes crisis de México, posteriormente sucedieron las de 1987 y 1994, lo obligaron a acudir nuevamente a los organismos financieros internacionales y al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, con objeto de obtener el apoyo y los recursos necesarios para tratar de resolver sus problemas económicos y retomar la senda del crecimiento, además de continuar cumpliendo puntualmente con las obligaciones de pago de su deuda externa.

No obstante los resultados negativos, Michel Camdessus, Director del FMI, a fines de 1995 avaló la viabilidad de la política seguida por México, señalando que de 1988 a 1993, con el apoyo activo del FMI, se reforzó el proceso de estabilización macroeconómica y de transformación estructural emprendido inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982; y que esta estrategia se apoyaba en elementos como el mantenimiento del rigor financiero, utilización del tipo de cambio como ancla, aplicación de un programa de reformas estructurales (privatización y liberalización del comercio y de los cambios), y reestructuración fundamental de la deuda externa.

Como consecuencia de estas crisis, durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se puede afirmar que se aplicó una política pública incrementalista para la desincorporación de las empresas públicas en virtud de que ésta se profundizó y amplió, ya que como se refirió, en principio no aplicaba para aquellas que se ubicaban dentro de las áreas estratégicas o prioritarias de la economía, pero posteriormente también se hizo extensiva a actividades de estas áreas.

Para realizar las desincorporaciones, se utilizaron las diferentes modalidades que se explicaron en el capítulo cuatro, como son: la liquidación, la enajenación -mejor conocida como privatización-, la extinción, la fusión y la transferencia a las entidades federativas.

Como prueba de la influencia del Fondo Monetario Internacional sobre México, se pueden mencionar los compromisos plasmados en las Cartas de Intención de abril de 1989 y de enero de 1995, en las que se informa del avance del compromiso del cambio estructural del sector público; en la última de ellas, el gobierno mexicano se compromete a acelerar las reformas estructurales en los sectores de transporte, telecomunicaciones y bancario, estableciendo el compromiso de obtener entre 12 y 14 mil millones de dólares por concepto de operaciones de privatización y concesiones durante los tres primeros años del sexenio 1994-2000.

A efecto de continuar con el redimensionamiento del sector público y de desincorporación de las empresas públicas, se realizaron reformas constitucionales para permitir la inversión privada en el sector bancario, ferrocarriles, comunicaciones vía satélite, puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas. Así mismo, se intentó modificar la Constitución para promover la inversión privada en plantas de generación de energía eléctrica, la cual hasta la fecha esta en discusión.

Con la desincorporación de las empresas públicas que comprendían los sectores mencionados y con el otorgamiento de concesiones para otros, se redujo drásticamente la participación del Estado en la economía en beneficio de la inversión privada nacional y extranjera, dándose cabal cumplimiento a los compromisos multicitados.

Con lo anterior, se considera que se confirma la hipótesis de esta investigación en el sentido de que el proceso de desincorporación de las empresas públicas en México obedeció a las políticas públicas implementadas a raíz del redimensionamiento del sector público, con motivo de los problemas económicos que enfrentó México en la crisis de 1982.

Como se hizo mención, no se pretendió realizar un análisis del impacto que la desincorporación de empresas públicas tuvo en la economía, ni de los sectores específicos en que se desempeñaban las empresas que fueron objeto de este proceso, lo cual indudablemente debe resultar interesante y aleccionador, ya que daría elementos de juicio para la futura toma de decisiones en este sentido.

Por su importancia y actualidad, conviene recordar que en 1999 Ernesto Zedillo presentó ante el Congreso un proyecto de ley para modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución, para permitir la participación del sector privado en el sector eléctrico, misma que fue retomada por Vicente Fox y que sigue siendo tema de

discusión en el Congreso, ya que hasta la fecha no ha logrado los consensos necesario para su aprobación.

Como un hecho relevante, es pertinente mencionar que muchos de los procesos de privatización que inicialmente se consideraron exitosos, fundamentalmente por el monto de los recursos obtenidos por el gobierno mexicano, posteriormente se convirtieron en un fracaso, como es el caso de los ingenios azucareros, ya que casi el 50% de ellos fue expropiado en el 2001; otro es la banca que se privatizó a principios de la década de 1990 y que a raíz de la crisis de 1994 tuvo que ser rescatada por el gobierno a través del Fobaproa y el Ipab, y que actualmente alrededor del 95% de la misma se encuentra en propiedad de inversionistas extranjeros; el caso de las concesiones carreteras en las que el gobierno tuvo que intervenir para su rescate. Esto implicó un alto costo para el gobierno y para la sociedad, muy superior a los recursos obtenidos por las desincorporaciones.

Estas experiencias deben ser analizadas detenidamente y consideradas para la futura toma de decisiones en cuanto se pretenda desincorporar una empresa pública, además, de que ya hay una sociedad y un Congreso más participativos que exigen transparencia en este tipo de procesos y no permitirán la discrecionalidad del gobierno.

Una muestra de ello ocurrió en diciembre del 2003, cuando se planteó en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del 2004 la desincorporación de 14 empresa públicas, misma que no prosperó ya que fue objetada por el Congreso, por diversos sectores de la sociedad, e incluso dentro del propio gobierno.

Bibliohemerografía

- Aguilar Villanueva, Luis, El estudio de las Políticas Públicas, 3ª edición, Porrúa, México, 2000.
- Alvarez Díaz, Angel, Análisis de Políticas Públicas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, España, 1992.
- Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros, en sitio www.banxico.gob.mx, 2004.
- Bardach, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, CIDE-Porrúa, México, 1998.
- Bazdresch, Carlos, et. al. México auge, crisis y ajuste, El trimestre Económico, lecturas no. 73, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Bendsky, León, El sistema financiero y el reordenamiento ante la crisis, CIDE, México, 1983.
- Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una política general de la política, Ariel, España, 1987.
- Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola, Diccionario de Política, 9ª edición, Siglo XXI, México, 1995.
- Cabrero, Enrique, Usos y costumbres de la hechura de políticas públicas en México, CIDE, Gestión y Política Pública, núm. 2, segundo semestre de 2000, México, 2000
- Cárdenas, Enrique, La política económica en México, 1950-1994, Colmex-FCE, México, 2003.
- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Porrúa, México, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, La Empresa Pública en México, 4ª edición, Porrúa, México, 1986.
- Casas Guzmán, Javier, La modernización de la empresa pública en México, logros y resultados 1988-1994, FCE, México, 1994.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sitio www.clad.org.ve, *Experiencias de Modernización*, Venezuela, 2004
- Códigos y Leyes, *Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento*, 14ª edición, Porrúa, México, 1985.
- Compendio de Leyes, *Agenda de la Administración Pública Federal*, 9ª edición, ISEF, México, 2003.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 102ª edición, Porrúa, México, 1982.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 143ª edición, Porrúa, México, 2003.
- Cordera, Rolando y Ayala, José, *Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana*, en *El Trimestre Económico*, lecturas no. 73, FCE, México, 1993.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *México la disputa por la nación*, 2ª edición, Siglo XXI, México, 1981.
- Córdoba, José, *La reforma económica de México*, en *El Trimestre Económico*, Lecturas núm. 73, FCE, México, 1993.
- Córdova, Arnaldo, *La política de masas de Cardenismo*, 2º edición, ERA, México, 1976.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 5ª edición, ERA, México, 1977.
- *Programa de Reordenación Económica (PIRE)*, en *El Trimestre Económico* núm. 198, FCE, México, 1982.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Ariel, España, 1980.
- Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1984.
- García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª edición, Alianza Universidad, Madrid, 1996.

- Gorlitz, Axel, Diccionario de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Guerrero, Juan Pablo, La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados, en Gestión y Política Pública, núm. 2, segundo semestre de 2000, CIDE, México.
- Guerrero, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, INAP, México, 1989.
- Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, Plaza y Valdez, México, 1992.
- Guillén Romo, Héctor, La contrarrevolución neoliberal en México, ERA, México, 2000.
- Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México, ERA, México, 2000.
- Hansen, Roger, La política del Desarrollo Mexicano, 23ª edición, Siglo XXI, México, 2000.
- Heller, Hermann, Teoría del Estado, 2ª edición, FCE, México, 1998.
- Ianni, Octavio, El Estado capitalista en la época de Cárdenas, ERA, México, 1977.
- Ibarra Muñoz, David, Privatización y otras expresiones en América Latina, UNAM, México, 1990.
- Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, FCE, México, 1975.
- Lusting, Nora, México hacia la reconstrucción de una economía, 2ª edición, COLMEX-FCE, México, 2002.
- Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México, 2000.
- Martínez Reyes, Héctor, Orígenes y estado actual de la Política Pública como disciplina, CIDE, México, 1995.

- Martínez Silva, Mario, et. al., Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, México, 1981.
- Méndez Ramírez, Ignacio, et. al., El protocolo de investigación, Trillas, México, 1993.
- Meny, Yves y Thoening, Jean Claude, Las Políticas Públicas, Ariel, España, 1992.
- Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, 8ª edición, Nuestro Tiempo, México, 2000.
- Pichardo, Ignacio, El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México), Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.
- Poder Ejecutivo, Federal, Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de enero de 1983.
- Poder Ejecutivo, Federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- Poder Ejecutivo, Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
- Poder Ejecutivo, Federal, Sexto Informe de Gobierno 1988, Secretaría de la Presidencia, México, 1988.
- Poder Ejecutivo, Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.
- Poder Ejecutivo, Federal, Primer Informe de Gobierno 1989, Secretaría de la Presidencia, México, 1989.
- Poder Ejecutivo, Federal, Sexto Informe de Gobierno 1994, Secretaría de la Presidencia, México, 1994.
- Poder Ejecutivo, Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

- Poder Ejecutivo, Federal, Primer Informe de Gobierno 1995, Secretaría de la Presidencia, México, 1995.
- Poder Ejecutivo, Federal, Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, Diario Oficial de la Federación, México, 1995.
- Poder Ejecutivo, Federal, Sexto Informe de Gobierno 2000, Secretaría de La Presidencia, México, 2000.
- Poder Ejecutivo, Federal, Primer Informe de Gobierno 2001, Secretaría de la Presidencia de la República, México, 2001.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Manual de desincorporación de entidades paraestatales, SECODAM, México, 1995.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana, INAP, México, 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención al FMI de 1989, en Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, México, 1989.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, en Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memorándum de Políticas Económicas al FMI, en Revista El Mercado de Valores no. 3, marzo de 1995, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público Shcp, México y Estados Unidos Acuerdan un Paquete Financiero, Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México, 1995
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, en Revista El Mercado de Valores no. 4, abril de 1995, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención al FMI de 1982, en El Trimestre Económico núm. 198, FCE, México, 1982.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Carta de Intención al FMI de 1986, en El Trimestre Económico núm. 212, FCE, México, 1986.
- Subirats, Joan, Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración, Ariel Ciencia Política, España, 1992.
- Tello, Carlos, La política económica en México 1970-1976, 5ª edición, Siglo XXI, México, 1979.
- Vellinga, Menno, et. al., El cambio del papel del Estado en América Latina, Siglo XXI, México, 1997.