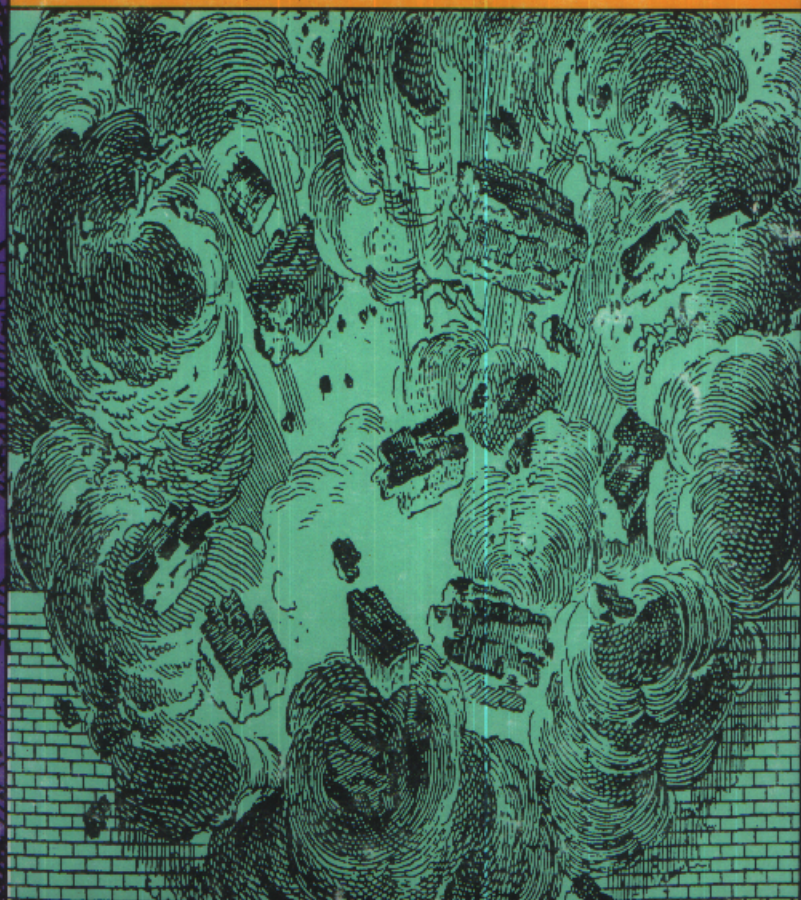


# **CRISIS ECONÓMICA: ¿FIN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL?**



Ramón Martínez Escamilla  
Irma Manrique ■ Jaime Bautista



**CRISIS ECONÓMICA: ¿FIN DEL  
INTERVENCIONISMO ESTATAL?**



# **CRISIS ECONÓMICA: ¿FIN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL?**

por

Ramón Martínez Escamilla  
Irma Manrique Campos  
Jaime Bautista Romero



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EDICIONES EL CABALLITO S.A.

MÉXICO, D.F., 1996

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

*Rector*

Dr. Jaime Martuscelli Quintana

*Secretario General*

Dr. Humberto Muñoz García

*Coordinador de Humanidades*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

*Directora*

Lic. Bernardo Olmedo Carranza

*Secretario Académico*

Lic. Roberto Guerra Milligan

*Secretario Técnico*

María Dolores de la Peña

*Jefa del Departamento de Ediciones*

Edición al cuidado de Presentación Pinero

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1996

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

*Printed and made in México*

ISBN 968-6125-81-7

# Contenido

Introducción . . . . .	7
------------------------	---

Primera Parte  
EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO:  
LA FILOSOFÍA, LA POLÍTICA, LA PRAGMÁTICA  
Ramón Martínez Escamilla

1. <i>Una necesaria referencia al proceso formativo</i> . . . . .	13
Consideraciones iniciales . . . . .	13
Los aparatos del poder del Estado mexicano y del sector paraestatal . . . . .	14
La intervención económica del Estado . . . . .	17
Una muestra de alta rentabilidad . . . . .	20
¿De qué rentabilidad se trata? . . . . .	23
Los rescoldos del famoso PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) . . . . .	26
Resumen . . . . .	29
2. <i>El papel estratégico de las empresas paraestatales en     México</i> . . . . .	31
La nueva ideología oficial sobre la intervención económica del Estado . . . . .	31
Ratificación del neoliberalismo . . . . .	40
Globalización, desregulación, apertura y privatización de paraestatales . . . . .	42
Lo estratégico y lo prioritario de las empresas públicas . . . . .	46

Segunda Parte  
EL CASO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS  
DEL SECTOR FINANCIERO MEXICANO

Irma Manrique Campos

1. <i>El sector financiero en el proyecto de modernización nacional</i> . . . . .	57
Introducción . . . . .	57
Creación, organización y avance del sistema financiero moderno . . . . .	59
Reorganización y funcionalidad para el desarrollo . . . . .	62
Financiamiento para el desarrollo . . . . .	65
2. <i>De la consolidación a la nacionalización</i> . . . . .	68
Complementariedad e intervención del Estado en el sector financiero . . . . .	68
Concentración y centralización del capital bancario. La banca múltiple . . . . .	73
Nacionalización de la banca y nueva estructura financiera . . . . .	78
3. <i>Modernización, desincorporación y reprivatización de la banca mexicana</i> . . . . .	85
Estrategia del Estado: la modernización . . . . .	85
¿Ni prioritaria ni estratégica? . . . . .	86
Las agrupaciones financieras . . . . .	91

Tercera Parte  
DEL ESTADO INTERVENTOR AL NEOLIBERALISMO

Jaime Bautista Romero

1. <i>Intervención y cuestionamiento ideológico al papel del Estado en la economía</i> . . . . .	103
La intervención del Estado, factor fundamental del desarrollo económico . . . . .	103
Alcance de las empresas públicas en el desarrollo económico . . . . .	108
El sector paraestatal en la reestructuración, 1982-1988 . . . . .	112
2. <i>¿Desincorporación o privatización de las entidades públicas?</i> . . . . .	115
Justificación y razones . . . . .	115
Desarrollo del "proceso de desincorporación" . . . . .	121
Impacto de la privatización . . . . .	138
Alternativas a la estrategia neoliberal . . . . .	147
<i>Apéndice</i> . . . . .	155

## Introducción

La intervención económica del Estado, doctrina y mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuya existencia tiene profunda raíz revolucionaria popular, es un claro resultado de la ideología de la liberación, que por mucho tiempo alentó la modernización económica de México.

Desde hace cincuenta y cinco años, las empresas públicas mexicanas denotan que la decisión de crearlas, conservarlas o, en su caso, que el sector privado las adquiera o las absorba responde a momentos y exigencias específicas del desarrollo nacional.

En general, la creación, adquisición o absorción y conservación de las entidades paraestatales en toda la diversidad de la estructura económica brindó al gobierno mexicano la oportunidad de tomar los mandos, o al menos ejercer la orientación general de la economía en conjunto, mediante la generación de insumos, de productos de uso final y de servicios, y se lograron con ello profundas transformaciones no sólo económicas, sino también sociales e incluso se condicionó la vida política.

Esas transformaciones, sin embargo, no siempre tuvieron un signo positivo, vistas las cosas desde el ángulo de una construcción nacional sólida y duradera, pues a su sombra prosperaron también innegables vicios económicos, sociales y políticos, algunos de los cuales fueron de simple comportamiento gubernamental, frente al conjunto social de la Nación, y otros entraron de lleno en toda la extensión y profundidad de su estructura.

Las empresas públicas generaron y algunas generan aún productos y excedentes que sirven de soporte a los demás segmentos de la estructura productiva, distributiva y financiera, propiciando además condiciones favorables al empleo productivo y al consumo de las masas. Su ubicación en diversos sectores y subsectores de la economía, y en particular en los sectores comercial y de servicios, ha brindado generoso, pero muy mal comprendido, apoyo directo e indirecto a la economía de los particulares, que siempre han tendido



a asumirlos y manipularlos a trasmano como simples subsidiarios de la actividad económica privada.

Y fue en verdad mediante las empresas paraestatales como el Estado mexicano, venciendo enormes dificultades para que fueran rentables y eficientes, pudo facilitarse en gran medida el cumplimiento del mandato constitucional de erigirse en el rector absoluto y árbitro supremo del desarrollo económico y social hasta hace muy pocos años.

Y el balance general de todo el proceso fue positivo, pues muy por encima de la rentabilidad y la eficiencia promedio, nada desdeñables, la función social y el papel estratégico que cumplían esas empresas justificaba en muchos casos que en los estados financieros pudiera llegar a registrarse incluso déficit o que se declarase insuficiencia excedencial para la reinversión a corto y mediano plazos.

No obstante, la voluntad oficial sobre la existencia y forma de funcionamiento de estas empresas se debilitó y el sector paraestatal empezó a ser reestructurado como un todo; esto se debió, en gran medida, a la profundización de la crisis externa, que fallidamente prometía cerrarse al inicio de la década de los ochenta, y la forma en que estaba afectando a la economía nacional, pero también porque durante el largo periodo de crisis, externa y también internamente se abría paso una novedosa forma de apreciar el proceso económico a escala global.

La reestructuración iniciada entonces en México obedeció a la estrategia de *reordenación económica y cambio estructural* que casi en forma inmediata planteó la necesidad de ir aún más lejos, por lo que se instaló un gradual *proceso de desincorporación* de las empresas públicas en cuatro modalidades: fusión, liquidación, extinción y transferencia. En el marco de la severa retracción económica oficial que esto provocaba y de las consecuentes expectativas de apoderamiento del sector privado, se cedió el paso sin miramientos a la venta en mercado abierto de las empresas más rentables, con miras a "la recuperación de la confianza" de los magnates del propio sector, que a la postre fue el que resultó altamente favorecido.

A más de la adquisición, el sector privado supo jugar al negocio de la crisis mediante muy jugosas operaciones financieras, especialmente cambiarias y bursátiles, para las cuales encontró las facilidades adicionales que el gobierno pudo brindarle mediante un inusitado reblandecimiento de las normas del mercado interno de capitales, y que necesariamente tenían que conducir a la reprivatización del sector financiero que había sido nacionalizado a finales de 1982.

Las cosas no tenían por qué parar ahí, pues el conjunto de transformaciones llevaba, desde el principio, la mira de promover profundas reformas constitucionales, con las que la mayor parte de las empresas públicas, incluidas las que conforman el sector finan-

ciero de rentabilidad probada y muy elevada, dejaran de pertenecer al selecto grupo de entidades públicas consideradas *estratégicas* y *prioritarias* en el marco del artículo 28 de la Constitución. A la postre, eso fue lo que pasó.

En torno a tan vertiginoso proceso de cambio, los integrantes del área de investigaciones sobre el Estado y la Economía del Sector Público del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM presentaron, desde 1991, el original de este volumen bajo el título de *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?*, que aún conserva, dividido en tres partes esenciales: I. “El sector paraestatal mexicano: la filosofía, la política, la pragmática”, de Ramón Martínez Escamilla; II. “El caso de las empresas públicas del sector financiero mexicano”, de Irma Manrique Campos, y III. “Del Estado interventor al neoliberalismo”, de Jaime Bautista Romero.

En ese año ya se habían logrado consolidar en el ámbito oficial de México la estrategia y la política del modelo económico de la globalización, por lo que la privatización, junto a la desregulación y la apertura, se consideraba la piedra de toque del éxito económico. Y era ya bastante común el cambio de bandera de los intelectuales oficiosos y de los ideólogos “independientes” que (a título de asesores gubernamentales o de funcionarios, asesores o trabajadores “académicos”) durante las dos décadas previas no habían hecho otra cosa que glorificar por encima de toda circunstancia la intervención económica del gobierno y justificar los desmanes de sus políticos y funcionarios; pero no era menos común la ratificación emotiva de las “convicciones” en favor de la soberanía y la emancipación nacional.

En un esfuerzo por dejar planteado el análisis de la problemática a la que se alude en el título y los subtítulos los autores advirtieron que, en todo caso, sin permitir que buena parte de las empresas “desincorporadas” o en proceso de serlo hubieran satisfecho las necesidades e intereses nacionales que justificaron su creación, comenzaron a ser sacadas del sector público en aras de propósitos estratégicos e ideológico-económicos así como de políticas de concertación de programas de integración y cooperación “regional” que a la sazón estaban fuera del marco constitucional. A tales empresas —dicen sin ambages— se les impuso un destino distinto al previsto en las grandes líneas del Proyecto de Nación que a su tiempo y modo impulsaron las tres grandes revoluciones que registra la historia nacional y que había llegado a recoger la Carta Magna de 1917.

Éstas, que podrían ser llamadas las tesis centrales del volumen, no llevaban entonces, ni llevan ahora, la finalidad de satisfacer a ningún colectivo de iluminados. A lo largo de estos cuatro años, un buen número de académicos de oficio ha emitido su juicio acerca de las mismas, unos enarbolando la bandera de la globalización y otros la de la emancipación y la soberanía económica, y el resultado fue el empantanamiento en una discusión académica que daba más bien la

imagen de un barril ideológico sin fondo, susceptible de ser taponado sólo por la desembozada y cruda realidad económica nacional e internacional, que sería la verdadera juez de políticas y tesis específicas.

Lo anterior no implica de ninguna manera que el tema quede cerrado en las páginas que siguen y quienquiera que llegue a leerlas mal haría en pensar que en la política económica real de México esté a punto de cerrarse o tenga alguna posibilidad de hacerlo. Si algo tiene el sistema político-económico de este país es la enorme capacidad de dar muy rápidos y hasta sorprendentes bandazos entre extremos ideológicos y prácticos de signo contrario. Para demostrarlo baste recordar que es la misma clase política privatizadora de hoy la que en los días todavía cercanos de las "nacionalizaciones" se estremecía de patriótica emoción frente al avance triunfal de la que consideraba sacrosanta "economía mixta".

PRIMERA PARTE

**EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO:  
LA FILOSOFÍA, LA POLÍTICA, LA PRAGMÁTICA**

Ramón Martínez Escamilla



# 1.

## Una necesaria referencia al proceso formativo

### CONSIDERACIONES INICIALES

El proyecto nacional que conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 y sometida desde entonces a un continuo proceso de reformas y adiciones, sustenta en el Estado la conducción del régimen de producción y distribución, y del sistema de relaciones sociales resultante. Más aún, también encomienda al Estado el programa de desarrollo a largo plazo de dicho régimen y establece que su soberanía es el instrumento fundamental para unificar a la sociedad en busca de ese desarrollo.

La legitimidad de la rectoría del Estado en materia económica tiene dos grandes raíces históricas: la vigencia del modelo de modernización capitalista, que articula la ideología de la Revolución mexicana, y la heterogénea composición del personal político que se integra al propio Estado.

Como el personal político normalmente administra el modelo o patrón de desarrollo y dirige sus instrumentos de realización, que son las grandes corporaciones públicas llamadas entidades del sector público, tiende a identificar el poder que está en sus manos con la capacidad de desarrollo de toda la sociedad, adoptando un comportamiento autónomo que, en épocas de crisis como la presente, puede no coincidir con el interés o con la opinión de la sociedad. De ahí la importancia de un liderazgo preclaro, enraizado en la mejor tradición nacionalista e imbuido de los más caros e inconfundibles intereses sociales.

Pero ninguna sociedad tiene comprada la garantía de ese liderazgo. Nada hay más alejado de la infalibilidad y la perfección que la política y el Estado modernos. Por eso la democracia es la meta cada vez más preciada de los pueblos, y su observancia el soporte cada vez más seguro de sus gobiernos. Sin ella no hay bases sólidas para la paz interior, ni caminos transitables hacia la seguridad respecto al exterior; el proceso productivo-distribuidor tiende a la desarticulación y

sus precarios beneficios a ser enajenados por sistemas extranacionales.

Por ello, en el campo estrictamente económico, la democracia es algo más que racionalidad mercantil; mucho más que eficiencia del esquema contable: junto a los rigores de la mensurabilidad del efecto de la producción, que tienen que ver con los mayores beneficios o las menores pérdidas de la planta nacional, es necesario poner los de la conmensurabilidad, que tienen que ver con el costo y el beneficio social. No basta garantizar la mejor suerte económica de la corporación privada u oficial, sino que hay que agregar la suerte de su impacto a la estructura social. Pocos ejemplos lo ilustrarían mejor en el caso de México que el del aparato productivo, distribuidor, financiero e institucional aglutinado en ese recurso del esquema oficial de la "economía mixta" conocido como el sector paraestatal.

#### LOS APARATOS DEL PODER DEL ESTADO MEXICANO Y DEL SECTOR PARAESTATAL

En México, como en otros países de la esfera capitalista, es común oír todavía algunas referencias al "aparato de Estado" o al "aparato de gobierno" en alusiones directas a la estructura del poder.

Esto sucede a pesar de que, como es bien sabido, la obra de algunos pensadores contemporáneos ha tenido más o menos amplia difusión editorial, como es el caso de aquellos que han llegado a sostener que en el Estado capitalista de hoy pueden reconocerse por lo menos dos grupos de aparatos de Estado, genéricamente identificados como el grupo de los aparatos ideológicos y el grupo de los aparatos coercitivos o represivos.<sup>1</sup>

Aun sin entrar en la discusión de si clasificaciones como la aludida son suficientes o no, es evidente que tienen por lo menos una limitación: la de presentar al Estado capitalista como una estructura monolítica tan rígida que parece no permitir el análisis más allá de las exteriorizaciones más notables a los ojos del ciudadano común o del observador que pudiera parecer más bien diletante.

Tratando de ir al fondo del asunto, podría encontrarse que existen elementos suficientes para reconocer que el Estado capitalista de nuestro tiempo es una articulación de fuerzas sociales mucho más compleja que aquella que comúnmente toma forma en la conciencia civil, habida cuenta que, en la era del imperialismo, el Estado corres-

---

1 Véanse, por ejemplo, los difundidos trabajos de Nicos Poulantzas *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969 y *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*, México, Siglo XXI, 1973.

ponde a la sociedad desarrollada de clases; es decir, a una sociedad que, como en la mexicana, es posible distinguir con precisión a las clases sociales de la clase política.<sup>2</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XX hasta el inicio de los ochenta, el desarrollo capitalista de México se había dado, más aún, había estado condicionado por la intervención creciente del Estado, con la permanente ampliación de sus atribuciones en la reordenación y reproducción del sistema; lo que equivale a decir que, hacia el interior, todo el proceso se había manifestado como un crecimiento "sin regreso" de su soberanía.

El intervencionismo estatal se había reforzado no sólo en lo referente a la articulación de las modernas relaciones internacionales bilaterales y multilaterales; de las funciones de educación y propaganda; de las de coacción social, y de las funciones de organización social y política. Se había reforzado y modernizado sobre todo en cuanto a las funciones de organización y conducción económica de la sociedad<sup>3</sup> haciendo surgir y robusteciendo lo que en México se ha dado en llamar, con toda propiedad, la rectoría del Estado.<sup>4</sup>

Es decir, el Estado mexicano cuenta desde hace ya un buen número de años con un cúmulo diverso y complejo de aparatos de poder que, entre otros, incluye a los siguientes:

1] Un aparato o sistema de gobierno claramente integrado con las entidades en que física o institucionalmente se concreta y personifica la capacidad de ejercer comando en la realización del proyecto político vigente, además de entidades que en el más alto nivel de agregación pretenden concentrar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con toda su estructura interna (desde el personal político hasta los componentes físicos y de procedimiento) sobre los que se puede generar la acción política que se concreta en realizaciones válidas para el conjunto de la sociedad y que se traduce en inducción, establecimiento, administración, desarrollo, consolidación y estabilización de aquel proyecto político.

2] Un aparato o sistema formal de legalidad de diversos rangos y jurisdicciones; es decir, desde la Constitución hasta las leyes regla-

---

2 Para la comprensión de las estructuras social y del poder en México esta distinción es un hallazgo de capital importancia. Véase mi libro intitulado *México: revolución, clase dominante y Estado*, México, UNAM, 1986.

3 Véase Marcos Kaplan, "El Leviatán criollo: estatismo y sociedad en América Latina contemporánea", *Nueva Política*, núms. 5-6, México, abril-septiembre de 1977, pp. 795-829.

4 *Rectoría*, término suave que sugiere una flexibilidad o pluralidad cuyo grado corresponde instaurar al personal político, en lugar de *dirección*, que pudiera parecer más rígido o limitante hacia lo estrictamente oficial sugiriendo autoritarismo.



mentarias de su articulado; los reglamentos y los estatutos instrumentales.

3] Un aparato o sistema paragubernamental que en el amplio marco ofrecido por el sistema de legalidad (incluso al margen de él pero con apego a consenso o hasta por derecho propio y consuetudinario) utiliza las vías de acción y coerción no atendidas o postergadas, o simplemente relegadas o ampliamente superadas por el predominio del aparato de gobierno, que comprende elementos tales como lo que queda de las corporaciones que legitimaban antiguamente los fueros especiales como el canónico, así como los restos de cacicazgos, caudillajes y gubernaturas de contenido étnico-social.

4] Un aparato o sistema de fuerza militar, paramilitar y civil cuya misión específica es el uso profesional de las armas.

5] Un aparato o sistema de generación y articulación sistemática de personal político que incluye los partidos, asociaciones y grupos políticos, legitimados por el sistema de legalidad, y los agrupamientos paralelos que militan para el ascenso al aparato paragubernamental.

6] Un aparato o sistema de información y comunicación masiva, cuyas bases sociales e institucionales y cuya estructura son altamente mutantes.

No obstante que el cúmulo de aparatos, en que se incluyen los citados, son un todo integral en que la existencia y acción de unos y otros se complementan e interpretan, para los efectos de este trabajo importa específicamente el primero, el aparato o sistema de gobierno, porque de él forma parte otro: un grande y complejo subsistema que tiene por objeto inducir, captar y encauzar la aceptación y voluntad de la sociedad civil en favor de la presencia y acción del Estado. Este subsistema es de capital importancia porque contribuye enormemente a la materialización del proyecto político, que por su esencia y su acción confirma que los aparatos del Estado capitalista distan mucho de ser sólo ideológicos y coercitivos o represivos; algunos son de un carácter técnico y consensual,<sup>5</sup> asunto con gran relevancia para el análisis concreto, sobre todo en el campo de la actividad económica considerada a escala nacional.

Me refiero al conjunto de los organismos públicos descentralizados del gobierno, a las empresas llamadas de participación estatal y a los fideicomisos que, en el caso de México, integran el subsistema conocido oficialmente como el sector paraestatal en que descansa el régimen denominado de economía mixta, que no es otro que el de la intervención estatal en el proceso inacabable de la producción y la distribución al cual dedicaremos el siguiente espacio.

---

5 El reconocimiento de la existencia de los aparatos de carácter técnico y consensual ofrece una gran perspectiva al análisis de la estructura de poder en México. Véase mi libro *México: revolución, clase dominante y Estado*, op. cit., pp. 80-89.

## LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

En los círculos de opinión especializada se acepta y sostiene que la intervención del Estado mexicano en la vida económica tiene un fundamento institucional que se expresa con claridad como mandato, entre otros, en los artículos 3, 27, 28, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También es de común aceptación que tal mandato tiene una inspiración popular no sólo por integrarse a la doctrina social de la propia Constitución, sino porque la intervención económica estatal se daba hasta hace poco fundamentalmente a través del sector paraestatal; es decir, ese conjunto de unidades productivas o de distribución cuya existencia, sujeto de derecho público, provino de resoluciones que dictaron los representantes populares, trátese del Congreso o del Poder Ejecutivo, y esas resoluciones tuvieron además un sentido que hacía del pueblo su dueño, o al menos su beneficiario directo o indirecto.

Al parecer se trata de una materia de la que llegó a existir no sólo una bien definida ideología, sustentada principalmente por los componentes sociales del poder público, sino sobre todo una persistente política del Estado en la que éste había fincado desde la tercera década de este siglo su proceso de consolidación, a la par que había inducido unas veces y complementado otras un tipo específico de desarrollo capitalista de cuyos resultados, a estas alturas, ya sólo es posible dar una explicación en términos de la articulación de fuerzas que se produjo entre intereses económicos oficiales y privados.

En esta vertiente, el trabajo del especialista Juan F. Castellanos intitulado "Las empresas paraestatales productoras de bienes"<sup>6</sup> expresaba que el estudio del sector paraestatal no puede ni debe desprenderse del de la evolución de la sociedad mexicana, pues las entidades que lo conforman han logrado profundas transformaciones económicas, políticas y sociales y, a la vez, merced a su influjo, se han modificado cuantitativa y cualitativamente. Agregaba que, por lo tanto, lo que han sido, lo que son y lo que serán las paraestatales ha de considerarse un punto esencial de referencia: lo que ha sido, lo que es y lo que será México, pues el desarrollo de esas empresas es resultado y, en su momento, condición del desarrollo económico, social y político del país.

El breve pero revelador resumen a que se contrae dicho trabajo acerca de lo que han sido en la economía de México las empresas paraestatales, expresa que la decisión de crearlas, y en su caso de adquirirlas o absorberlas, ha respondido a momentos y exigencias específicas del desarrollo nacional. Así, con las constituidas en los

---

<sup>6</sup> Véase *El Economista Mexicano*, vol. XVI, núm. 3, mayo-junio de 1982, p. 40.

años veinte (como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación) se mostró el interés de los gobiernos por modernizar la estructura básica en la que descansaría el crecimiento de la economía.

En la primera mitad de los años treinta se erigieron empresas tales como Nacional Financiera y Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas para apoyar el financiamiento de la incipiente industria nacional, de las obras de infraestructura y de los servicios públicos de México. En la segunda mitad de esa década se comenzó a dar impulso a la agricultura mediante la creación de entidades como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, y en 1938 se inició, para mantenerse irreversible en sus aspectos esenciales, el rescate de los recursos del subsuelo, principalmente de los hidrocarburos, base de impulso a la modernización de la economía en su conjunto, mediante la creación de Petróleos Mexicanos y otras empresas y organismos hasta hace poco muy importantes.

En general, en las últimas cuatro décadas previas a 1990 la creación de no pocas entidades paraestatales en las diferentes ramas de la producción, o la adquisición de empresas localizadas en toda la diversidad de la estructura económica, le brindaron al Estado la oportunidad de tomar los mandos o al menos ejercer la orientación general de las ramas estratégicas de la economía mexicana, tanto en la generación de insumos como de productos de uso final.

Paralelamente, la creación de entidades ubicadas en el sector comercial y de servicios públicos brindó apoyo directo e indirecto a la economía de los particulares —pues operaban como subsidiarias de la actividad económica privada a la par que generaban medios de consumo— mediante el suministro de prestaciones y auxilios asistenciales como respaldo al salario y expedientes de refuerzo a la economía campesina.

Como sostiene Juan F. Castellanos, algunas de las empresas paraestatales al ser creadas,

...materializaron una idea gestada y desarrollada en el seno propio del Estado; otras, empero, fueron recibidas en el ámbito estatal procedentes de la esfera privada, donde nacieron, pero donde su estabilidad y posibilidades de sobrevivencia peligraban. [...] El acogerlas, las más en precarias condiciones financieras y operativas, no fue un hecho fortuito.

El Estado siempre persiguió alguna finalidad de necesario impacto en la estructura nacional, haya sido ésta la de mantener la ocupación y la demanda efectiva, la dotación de algún insumo básico, la oferta de bienes de consumo esencial, la actividad económica en alguna región del país o, en todo caso, el cumplir con una de sus encomiendas esenciales: mantener la paz social en el país.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 44.

Es así como en 1982 el Estado mexicano, por conducto de sus 780 empresas, controlaba la totalidad de la generación de energía eléctrica para consumo público, la producción total de hidrocarburos, de productos petroquímicos básicos y de fertilizantes; controlaba el 65% de la capacidad instalada de la producción nacional de acero; manejaba el transporte ferroviario; producía el 99% de los autobuses de pasajeros y pronto llegaría, según se lo proponía, al 30% del transporte de carga; regulaba la comercialización de productos agrícolas básicos; elaboraba bienes de consumo popular; atendía las necesidades de seguridad social de la mayoría de los habitantes del país y, en síntesis, permeaba al conjunto del aparato productivo mexicano.<sup>8</sup>

De manera que, por una parte, mediante las entidades paraestatales el Estado mexicano pudo facilitarse en gran medida el cumplimiento del mandato constitucional de erigirse en el rector absoluto del desarrollo económico y social y, por otra, como consecuencia de la indiscutida titularidad en la rectoría de ese desarrollo el propio Estado quedó sujeto a las dificultades de la eficiencia, es decir, a las dificultades derivadas de la elección de los medios, las políticas y las técnicas para cumplir con el mandato constitucional, y sujeto también a las vicisitudes del beneficio, esto es, a las mayores o menores probabilidades de retenerlo o, en su caso, de canalizarlo hacia el impulso del desarrollo de la sociedad que representa.

Pero no de todas las entidades de este vasto sector de la economía mexicana ha existido información económica y contable disponible para los observadores, y el resultado de sus gestiones y ejercicios, en el campo de la producción o la distribución, generalmente se han englobado en informes económicos sobre el conjunto de la estructura socioeconómica, acogiéndolos en calidad de confidenciales como lo otorgan las normas jurídicas federales en materia de estadísticas, o presentándolos en el desglose por ramas de actividad económica de que se sirve el sistema nacional de información, a través de cuadros que se contraen a grandes resúmenes. Con todo, siempre es posible ilustrar, así sea *grosso modo*, las principales características económicas de los segmentos a partir de algunos resúmenes oficiales.

A manera de ejemplo, aquí nos servimos del volumen intitolado *Empresas de participación estatal y organismos descentralizados*, del X Censo industrial de 1976, que publica datos de 1975 y se editó en 1979. De los muy valiosos datos que ahí se ofrecen al público desprendemos el análisis que sigue.

---

8 *Ibid.*

## UNA MUESTRA DE ALTA RENTABILIDAD

Se trata de 247 empresas de participación estatal y organismos descentralizados que, en conjunto, representaron en 1975 una planta productiva instalada por valor de 38 186.3 millones de pesos, incluidos los inventarios, y cuyos activos fijos brutos, descontando esos inventarios (13 005 millones de pesos) representaron una inversión de 25 181 millones de pesos.

En ellas encontraron ocupación 25 826 empleados y 99 691 obreros, es decir, 129 517 trabajadores a los que, en promedio, correspondió poner en ejercicio una inversión fija bruta de 189 000 pesos por trabajador, y de 493 000 pesos si se toma en cuenta el valor de los insumos totales.

Con un sueldo anual por empleado de 65 000 pesos y un salario medio anual por obrero de 41 000 pesos, es decir, con 45 938 pesos como remuneración ponderada promedio por cada trabajador, las 247 paraestatales obtuvieron una producción bruta total de 46 898.3 millones de pesos en el año, que, descontada la depreciación (1 262.7 millones de pesos) y la totalidad de los insumos (36 647.4 millones de pesos), representaron un valor agregado total de 8 988 millones de pesos y de 71 608 pesos por trabajador.

Se habrá notado que calculamos el valor agregado total descontado de la producción bruta total, de la totalidad de los insumos y, a diferencia de los cálculos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, también la depreciación.

Efectuadas así las operaciones, puede observarse que en las 247 paraestatales consideradas se obtuvo de cada trabajador una plusvalía de 25 670 pesos en el año, a una tasa de 55.87 por ciento.

En efecto, si se realiza el cálculo partiendo del valor agregado total y las remuneraciones totales, 8 988 y 5 765 millones de pesos respectivamente, se prueba la bondad del procedimiento pues se obtiene una masa social de plusvalía de 3 222 millones de pesos (que dividida entre 125 517 trabajadores arroja una masa individual de plusvalía de 25 670 pesos) y una tasa de plusvalía ya no individual sino a escala social de 55.87 por ciento.

Lo anterior quiere decir que en 1975 las 247 empresas paraestatales y organismos descentralizados que analizamos obtuvieron un considerable margen para los beneficios de carácter social capitalista.

A mayor abundamiento, en las cifras que se registran en la publicación del X Censo industrial de 1976 y que se refieren a tales entidades del sector público, el valor agregado total se calcula sin descontar la depreciación y, en tal caso, tanto la masa como la tasa de plusvalía social son considerablemente mayores.

En efecto, con un valor agregado censal bruto de 19 041 millones de pesos y una remuneración total de 8 951 millones de pesos, la

masa social de plusvalía que puede calcularse es de 10 090 millones de pesos y la tasa que arroja es de 113 por ciento.

Naturalmente, la tasa de plusvalía no prejuzga de manera directa el margen de ganancia de la empresa capitalista del último cuarto del siglo XX, como las que analizamos, y menos de la empresa capitalista de Estado. Una forma directa y rigurosamente válida de calcular ese margen es mediante la aplicación como factor o coeficiente de la tasa de plusvalía a la composición orgánica del capital descontada del parámetro 1.00 y que, siendo para las 247 empresas y organismos que consideramos de 0.77, calculada como la relación entre la magnitud utilizada del capital constante empleado (depreciación más insumos totales) y la utilizada del capital total (depreciación más insumos totales más remuneraciones totales al personal ocupado), ya descontada del citado parámetro se reduce a 0.23.

Hechas las operaciones, tenemos que la tasa de ganancia que experimentaron las 247 fue de 12.85 por ciento.

Pero si operamos conforme al criterio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, esto es, tomando en cuenta como proporción empleada del capital constante sólo a los insumos tales, tendremos una composición orgánica del capital de 0.76 y una tasa de ganancia de 13.40 por ciento.

Ambas maneras de hacer el cálculo, sin embargo, son incongruentes con la forma de proceder de la Secretaría, que ni emplea el concepto de capital constante ni toma en cuenta las depreciaciones para calcular el valor agregado, y menos aún se muestra interesada en calcular la tasa de plusvalía.

Como su criterio es no incluir la depreciación, en el caso de calcularla llegaría, como hemos visto, a la conclusión de que la tasa de plusvalía sería de 113% y, para ser congruentes, la tasa de ganancia oficialmente reconocida para las paraestatales del Censo estaría definida por ese 113% como factor de una composición orgánica de 0.76 descontada de 1.00, lo que arrojaría una tasa de ganancia de 27.12% que parece más razonable y realista, pero que en realidad no lo es.

Efectivamente, si se deduce del valor de la producción bruta total (a precios de venta) el valor de los insumos totales, de las remuneraciones totales, de la depreciación, de los pagos por comisiones sobre ventas, de los pagos por maquila, de los gastos por uso de patentes y marcas, asistencia técnica y transferencia de tecnología, de los pagos por alquileres de maquinaria y consumo de energía eléctrica (que juntos dan un total de 40 895 millones de pesos), el margen para la ganancia bruta es de 12.80% del valor de la producción, conclusión similar a la que habíamos llegado por el primero de los tres procedimientos probados.

Hasta aquí queda demostrada técnicamente la rentabilidad de las 247 paraestatales tanto desde el punto de vista económico como desde el contable.

Ahora bien, el grado de racionalidad capitalista contable y técnicamente se observará mejor si se toman en cuenta las siguientes características:

1] La relación de activos fijos brutos a valor agregado es de 1.15, lo que refleja directamente la productividad de este renglón de los activos.

2] Los activos fijos brutos por persona ocupada ascendían a sólo 189 000 pesos de esos años.

3] El activo fijo en general mostraba ya una depreciación acumulada de 43.5%, lo que hacía esperar, para el año de estudio, una tasa de reposición ya muy elevada.

4] Los intereses sobre préstamos internos y externos a corto y a largo plazo ascendieron a 1 495.5 millones de aquellos pesos, lo que representa un 3.2% de la producción total bruta, un 7.9% del valor agregado y un 3.5% de las ventas netas; aquello, pues, era "Jauja".

5] Los pagos por uso de patentes, marcas y transferencias de tecnología ascendieron a 373 millones de pesos.

6] El valor agregado representó el 37.7% del valor de la producción bruta total.

7] El valor agregado por persona ocupada fue de 135 000 pesos.

Sin embargo, de acuerdo con los distintos criterios de evaluación que se adoptan frente a las empresas públicas y que parecen no corresponder plenamente a la racionalidad capitalista, no se puede demandar de éstas el tipo ni el grado de eficiencia y rentabilidad que se exige de las empresas privadas.

Algunas observaciones del especialista René Villarreal ilustran cómo se evaluaba, dentro del propio marco institucional, a las empresas públicas.

El concepto de eficiencia para una empresa pública es a su vez más amplio y complejo. [...] de esta manera una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponde con el menor sacrificio de recursos no para la empresa sino para el país en su conjunto, es decir, su eficiencia debe corresponder a un modelo de beneficio-costosocial establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado; [...] además de que la empresa pública se basa en lo que sería el sistema de precios sociales, ésta debe tomar en cuenta, para su evaluación, los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas.<sup>9</sup>

Así, resulta concluyente la reivindicación que se hace de la función social y del papel estratégico que cumplan las empresas públicas en la economía del país, por más que sea del dominio público el

---

9 René Villarreal, "La empresa pública", en varios autores, *Opciones de política económica*, México, Ed. Tecnos, 1977, p. 77.

hecho de que en sus estados financieros se registraba déficit o se declaraba incapacidad para la reinversión a corto o mediano plazo.

Es comprensible, pues, que el Estado haya financiado el proceso de expansión del sector paraestatal unas veces con recursos fiscales y otras recurriendo al endeudamiento externo.

### ¿DE QUÉ RENTABILIDAD SE TRATA?

Las contradicciones del sector paraestatal no desaparecen por el hecho de ser el instrumento directo para la acción económica del Estado; al contrario, éste enfrenta las dificultades que le impone el logro de la rentabilidad, la eficiencia y la productividad en los sectores de la economía nacional en conjunto. Estas dificultades provienen del hecho de que la actuación del Estado se realiza en el marco de una economía de mercado, integrada por empresas privadas que ejercen una acción específica de lucro, frente a la actuación de las paraestatales a las que, operativamente, se les tiene asignada la función global de promover el desarrollo nacional que aquéllas no promueven y de asumir los riesgos que aquéllas no asumen.

Es explicable, entonces, que al considerar el doble carácter o la doble función de las empresas públicas salte a la vista el problema fundamental: qué orientación y destino se les da a los beneficios y los excedentes de explotación generados.

La siguiente expresión de un presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es suficientemente reveladora al respecto:

En un sistema como el nuestro donde la distribución se logra por el salario y la redistribución por el fisco, el apoyo del sector paraestatal es fundamental, porque la utilidad tiene un destino que el Estado y el interés que representa pueden otorgarle [...] Que haya eficiencia en el sector paraestatal, en el que el juego de los factores de la producción se sale del esquema tradicional del capitalismo porque aquí los socios son todo el pueblo [...] ¿Qué destino tienen las utilidades que pueden tener las empresas públicas? Enriquecer, claro, al propio capital de la nación y, al hacerlo, facilitarle la función distributiva vía derecho del trabajador y la capacidad de servicio que tiene el Estado hacia la justicia social.<sup>10</sup>

En otros términos, las empresas públicas generaban, por una parte, bienes y excedentes económicos que servían de soporte para apoyar a los demás sectores de la estructura productiva mediante la reducción de costos, lo que representaba la creación de infraestructura, el suministro de insumos y de servicios públicos y, por otra,

---

<sup>10</sup> Declaraciones en la reunión con los delegados del PARM (12 de noviembre de 1979).



condiciones favorables al empleo y la participación de un buen segmento de los consumidores en el quehacer productivo.

Así, el sector paraestatal era una ayuda eficaz en la reproducción del sistema de mercado, lo que en términos del discurso presidencial equivalía a decir que "el sector paraestatal es el seguro de la ineficiencia del sector privado [...] Cuando fracasan empresas importantes, el Estado tiene que recogerlas por la participación que tienen en el desarrollo y en el empleo".<sup>11</sup>

Pero además existían "factores" de índole técnica, política, social y financiera que se sumaban desfavorablemente y condicionaban la acción de las empresas públicas y que, al final, ponían en entredicho su rentabilidad. Algunos de esos "factores" eran:

a) La no siempre bien justificada existencia de empresas que se mantenían gracias al apoyo constante de la Federación.

b) La insana competitividad con empresas privadas en operación dentro de la misma rama.

c) La no siempre adecuada localización geográfica y a veces hasta la sobrestimación de los recursos y la sobrevaluación artificiosa de sus costos.

d) Una grave falta de integración según las líneas de producción y de complementariedad de objetivos y funciones.

Desde 1976 el gobierno federal puso en marcha una reestructuración pública que tenía como objetivo lograr una mayor eficiencia en la gestión y operación de las distintas instituciones, organismos y empresas como elementos para enfrentar la crisis, articulándolas en un poco realista proceso de planeación económica. Para ello promulgó, el 26 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de Administración Pública Federal que contemplaba la especialización sectorial y el reagrupamiento de los diferentes organismos públicos y empresas adoptantes de las secretarías de Estado como cabezas del sector.

Creadas las condiciones jurídicoadministrativas, en abril de 1980 el Estado emprendió la integración del Plan Global de Desarrollo, segunda etapa de su estrategia para la superación de la crisis y para brindar continuidad al proceso de crecimiento económico. Por medio de las empresas estatales el gobierno se propuso ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica para deprimir las tendencias al desempleo, sostener sin decremento la magnitud del mercado y avanzar en la improbable redistribución del ingreso mediante el escalonamiento de algunas readecuaciones fiscales.

En la definición de propósitos del Plan en materia de empresas paraestatales y organismos públicos, el gobierno mantuvo presente que

...dadas su naturaleza y objetivos muchos de ellos no pueden operar, ni

---

11 *Ibid.*

su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos de una empresa privada, en especial en aquéllos que responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el sector público. Sin embargo [reconocía que] ante la serie de problemas de índole administrativa, de operación, de productividad, de eficiencia y financieros, la política de las empresas públicas [debía orientarse] a lograr que, en general, la operación de las mismas se fundamentara en una mayor productividad y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo a estos últimos sobre la base de adecuar las relaciones entre sus costos y sus precios, entre su capital y sus pasivos.<sup>12</sup>

Para alcanzar estas metas, el Estado proponía las siguientes acciones:

1] Fijar los precios que permitieran una rentabilidad adecuada para financiar con sus propios recursos sus requerimientos de expansión.

2] Otorgar subsidios sólo en los casos en que se contribuyera al objetivo de redistribución del ingreso o a los propósitos de estímulo dentro de las prioridades marcadas.

3] Impulsar la integración sectorial de las empresas afines, dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector público, evitando duplicidades y dispersión administrativa.

4] Aumentar la productividad mediante la mejor estructuración de la administración y de los procesos productivos.

5] Suministrar capacitación para reforzar la eficiencia de la administración.

6] Fomentar el crecimiento, basando las decisiones de expansión de la capacidad instalada en estudios de factibilidad técnica.

7] Fortalecer los órganos de vigilancia y los mecanismos de evaluación efectiva del gobierno central.

8] Seguir los proyectos y acciones para definir objetivos y metas específicos de cada empresa y organismo con el objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y resultados.

9] Diseñar una reestructuración financiera a través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios y deuda.

10] Fomentar la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto de los sectores.<sup>13</sup>

El problema fue que, estando aún fresca la tinta de los volúmenes del Plan Global, el propio gobierno federal comenzó a dar graves muestras de dubitación respecto de sus propósitos y metas. En ese contexto, el cambio fundamental en las empresas paraestatales tuvo que esperar, una vez más, una futura y mejor oportunidad, que a la sazón nadie sabía que no se presentaría.

---

12 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, pp. 105-106.

13 *Ibid.*, pp. 108-109.

## **LOS RESCOLDOS DEL FAMOSO PIRE (PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA)**

La coyuntura de reordenamiento económico y de cambio de estructura del sector que emprendió el gobierno federal a mediados de febrero de 1985 me permite hacer una serie de apreciaciones adicionales con la finalidad de contribuir, en lo posible, al análisis del contenido de las medidas económicas que fueron puestas en vigor. Concretamente, me refiero al proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta de entidades públicas, que en aquel entonces comenzó con 236 y que hasta la fecha no termina, pues desincorporadas éstas, sucesivamente se han desechado nuevos grupos, hasta el punto de haber programado dejar en el esquema oficial, para octubre de 1993, sólo 269 en total, pero que, como se expresa en la tercera parte de este volumen, para finales de 1994 apenas superaban las 200.

No tengo por qué negar que sostengo un punto de vista más bien ideológico que político, que corresponde al interés inaplazable de entender y explicar, desde mi perspectiva, la transformación económica que comienza a experimentar México, que en estos días padece como maldición que políticamente recayera en el seno de su sector paraestatal.

Ya sabemos que de este importante segmento de la economía nacional hasta ahora sólo ha circulado información económica y financiera muy escasa y obsoleta así como que no ha trascendido al público la nómina actualizada de los nuevos tenedores de la documentación que certifica la titularidad de sus valores. Estoy seguro de que en el Congreso de la Unión obra toda la información necesaria para un juicio histórico certero, aunque es demasiado lo que ese juicio puede hacerse esperar dados los vientos políticos e ideológicos que soplan.

No importa. En el capitalismo la política es así. De entrada, lo importante es notar que, con todo lo grande que pudiera haber parecido el conjunto del sector paraestatal, si se descuentan las empresas dedicadas a actividades económicas que se consideran estratégicas (como la explotación, transformación y comercialización de los energéticos; la producción y administración de algunos renglones del equipo de transporte público; la comercialización reguladora a escala nacional de algunos productos agrícolas destinados al consumo, y en menor medida a la transformación industrial y otras no menos importantes) prácticamente no había bien o servicio producido en el sector paraestatal que no lo produjera o comercializara masivamente el sector privado en el país, y aun en el exterior.

Todo aquello sugiere que entonces, como ahora, la coyuntura del sector paraestatal mexicano tenía muchos puntos de aborramiento. Tantos que aquí sólo cabe puntear, ya que ni siquiera

puntualizar, unos cuantos, y en orden a lo que sugieren las más candentes expresiones que han sido aireadas por todos los medios de comunicación.

1] Se insistió demasiado en el supuesto de que las "ventas" de paraestatales a la iniciativa privada eran una imposición del Fondo Monetario Internacional al gobierno de México. No es necesario insistir aquí en que, sin menoscabo del tipo de participación estatal en las empresas que se ha mencionado arriba, el Estado mexicano es soberano y el personal político que tenía el gobierno manifestó antes y después de asumirlo el interés de reordenar la economía del sector público volviéndola menos grande pero también menos ineficiente aunque haya dicho "menos grande pero más vigorosa". A este punto de la soberanía volveré más adelante.

2] Hubo un gran interés en difundir que la "venta" no era más que una medida financiera desesperada del gobierno. Pero, aunque no es posible afirmar que el gobierno haya estado boyante, sino más bien padeciendo las mismas penurias económicas que vivía el país, puede decirse con seguridad que se trataba de la ejecución de una política de corto y mediano plazo deliberada y, mientras no se tocaron las empresas prioritarias y estratégicas, a mi juicio correcta desde más de un punto de vista; pero que tendría efectos positivos sólo a mediano plazo. A largo plazo México salió y saldrá perdiendo, sobre todo si persiste y se amplía la apertura económica hacia la economía estadounidense.

3] Aunque en el estudio previo sobre 247 empresas paraestatales se demuestra que éstas eran rentables hasta antes de comenzar la venta, para opinar con más fundamento sobre las empresas adicionales a que se refirieron las ulteriores desincorporaciones se necesita conocer cuáles eran realmente sus estados financieros; en cada caso, el nombre de los compradores reales, sean personas físicas o morales, y el régimen de pagos a que fueron sujetas las ventas; además, en lo que de ellas se reporta en la cuenta pública. Para qué decir que en México esta pretensión es una verdadera osadía.<sup>14</sup>

4] Con todo, puede asegurarse que para las empresas compradas y vendidas al sector privado o a lo que se ha dado en llamar el sector social (aunque lo más probable es que éste no haya concretado compra real alguna), no existe garantía de eficiencia al cambiar de manos. A partir de su venta tuvieron móviles distintos y, por lo mismo, sus estados financieros reflejaron seguramente otras prioridades. Digamos que las que aún existan tienen una racionalidad objetiva y una racionalidad metodológica distintas. Entre sus insumos, su producto, su valor agregado y su costo social se plantean coeficientes técnicos sustancial e históricamente distintos.

5] Por supuesto, cuando comenzó el proceso de "desincorpora-

---

14 Véase el apéndice epistolar de este volumen.

ción" era de esperarse que en la lista de empresas no se incluirían las económicamente estratégicas ni las pertenecientes a ramas industriales básicas o prioritarias, sino empresas que no justificaran su permanencia en manos del Estado; algunas problemáticas como ingenios enmohecidos, desmantelados o francamente quebrados; otras que trabajaban un mes sí y otro no, como quizás algunas textiles o hasta algún dique seco, parado o en permanente compostura. Pero esto fue mucho esperar, pues no dejaron de incluirse muchas empresas boyantes como los hoteles o los centros de servicios conexos por considerarse que su operación no era función propia de ningún gobierno, y otras productoras de tangibles de alta rentabilidad.

6] Y no hubiera podido dejar de esperarse porque vender empresas estratégicas, prioritarias o simplemente básicas es y fue rotunda negación de la "economía mixta" que, por cierto, había sido toda una conquista de la posrevolución mexicana en la etapa de la institucionalización o "construcción nacional", como también se le conoce.

7] Las ulteriores medidas al respecto, aun incompletas, alegraron a los destacados políticos de la iniciativa privada y ni qué decir que a la inmensa mayoría de los grandes empresarios considerados en lo individual. La verdad es que desde muy pronto comenzaron a festejar el "triumfo político" que para ellos suponía el principio del fin de la intervención económica del Estado. Pero el verdadero triunfo político fue del gobierno, porque con esa coyuntura se supo ganar el consenso de los más conspicuos hombres de negocios, que de inmediato se dispusieron a "comprar" todas las empresas públicas rentables, no conformes con que los más conspicuos hombres "de Estado" hubieran "comprado" de inmediato, y a trasmano, las más prósperas, productivas y estratégicas para la economía nacional, como Teléfonos de México.

8] Este triunfo resultó muy valioso para el gobierno, porque nunca antes en la historia moderna de México el sector privado se había enfrentado de manera tan agresiva a un gobierno que se iniciaba, ni nunca antes el gobierno había opuesto tan poca resistencia. Esta no es una cuestión de soberanías estatales sino de simple vocación gubernamental, aunque en el caso del gobierno de México habría que pensar que en realidad la economía del sector paraestatal, a pesar de sus plusvalías y ganancias, en los diez años previos a la "desincorporación" estuvo "haciendo agua" como nunca antes. Incluso generó grandes, medianas y pequeñas corruptelas de muchos miembros del personal político destacado en diversos organismos públicos, empresas de participación estatal y fideicomisos.

9] También se decía que había una grave contracción del Estado en su participación en la economía. Como veremos adelante, eso fue sólo una exageración, aunque está bien claro que la política económica oficial tuvo y tiene una vocación proempresarial muy

grande. La coyuntura estratégica, política y económica mundial pesa mucho en sus decisiones; no podría ser de otro modo. Por si esto fuera poco, la coyuntura política internacional no le era nada favorable, pues junto a la acelerada pérdida del consenso en Centroamérica desde hacía casi un lustro estaba recibiendo muy graves presiones de Washington. Revisense las expresiones y el comportamiento que en su tiempo asumió el embajador Gavin y las francas agresiones fronterizas, económicas y no económicas, que desencadenó (como la Ley Simpson-Mazli y la posterior iniciativa 187 de Pete Wilson o las reacciones del presidente Salinas a la salida de la guerra fría y a la entrada del candente conflicto del golfo Pérsico) y se entenderá mejor la cautela del gobierno federal de México, que no del Estado mexicano.

10] La coyuntura, pues, rebasaba con mucho al sector paraestatal, y cabría reiterar aquí sus alcances evidentemente nacionales y dejar al menos apuntados los transnacionales. Por otro lado, desde distintos flancos políticos se afirmaba que la liquidación, fusión, extinción, transferencia o venta de entidades públicas (236 durante el régimen delamadridista y 285 en los primeros años del régimen de Salinas de Gortari) de ninguna manera resarciría a la economía del Estado mexicano de las pérdidas que por concepto de baja en los precios del petróleo mexicano en el mercado mundial, o por concepto de cancelación de compras de gas, por parte de Estados Unidos, se registraban desde hacía más de un lustro. (Más aún, ni la pérdida multimillonaria que se registró como efecto de la cancelación de compras de petróleo para la reserva estratégica de Estados Unidos durante el gobierno de Reagan fue resarcida con la ampliación de las exportaciones para la misma reserva con que se alineó el presidente Salinas al gobierno de Bush durante la invasión a Irak. Entre otras cosas, porque esa ampliación contribuyó a la baja en los precios.) Hasta aquí los rescoldos del famoso PIRE y la secuela propiciada por la citada vocación de sus autores.

Antes de cerrar el presente capítulo, convendría hacer el siguiente y muy breve

### **Resumen**

En torno a la reordenación económica y al cambio de estructura del sector paraestatal mexicano (proceso tan ambicioso como atropellado e incompleto, pese a la insuficiente información y a las múltiples expresiones en favor o en contra de las medidas que ocasionó en lo inmediato) se dejó sentir la falta de opinión del pueblo trabajador organizado. Las voces más frecuentes fueron las del "sector" empresarial de la sociedad mexicana, celebrando una aparente retracción económica oficial y un avance sin precedente de la empresa privada.

Lo que al principio del periodo 1982-1988 se presentaba sólo como el prolegómeno de una crisis política salvable, como un simple reordenamiento económico de corte oficial que tendría efectos positivos a largo plazo para el Estado y para el gobierno federal si éste adoptaba con más énfasis la línea política que la línea tecnocrática para facilitarse la tarea de gobernar, a la postre resultó en tal grado de desgobierno económico que facilitó el camino de la crisis, y México pasó aceleradamente de la crisis estrictamente económica a la política y a la inestabilidad del proyecto nacional.

En aquella como en cualquier coyuntura, pero también en el análisis de los fenómenos y problemas de largo plazo, las consideraciones que deben hacerse de la economía del sector paraestatal nunca deberán perder de vista que el Estado mexicano es clasista; es el Estado de la clase dominante, y que la prolongada crisis de administración que proyecta hasta la actualidad, como la de todos los gobiernos que lo han encarnado, es congruente con ese carácter, por muy "mixta" que en un momento determinado pudiera resultar la economía sobre la que procura ejercer su "rectoría".

Por cierto, nunca como durante los dos últimos regímenes quedó claro que no tenían razón quienes sostenían que la "economía mixta" era la vía más practicable del antimperialismo mexicano. Pero esa no es materia de este análisis. Sí lo es, en cambio, establecer respecto de dicha economía una posición consecuente con las aspiraciones de la sociedad nacional.

En ese sentido conviene aclarar que hasta muy poco tiempo antes esta sociedad nacional había dado su consenso al Estado de la Revolución mexicana y a sus gobiernos, no por el discurso político que habían empeñado para presentarse ante ella, sino por el origen nacionalista de ese Estado y por la política de nacionalización que concretamente asumiera cada gobierno; unas veces expropiando o comprando en favor de aquélla algunas grandes entidades productivas ya existentes, y otras veces creando y articulando otras que no existían. El resultado final de esa política se concretaba objetivamente en la rentable economía de ese aparato de la producción y la reproducción oficial paraestatal, al cual se vinculaba la sociedad nacional como constitucionalmente dueña, aunque sus beneficios los centralizaba desde entonces el mismo sector oficial de la economía, y aunque una política de desnacionalización, llámese como se le quiera llamar ahora, pretendería no tener memoria política de su génesis y desarrollo.

## 2.

# El papel estratégico de las empresas paraestatales en México

### LA NUEVA IDEOLOGÍA OFICIAL SOBRE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

El papel que están destinadas a desempeñar las empresas paraestatales en una economía como la de México es, en verdad, de la mayor relevancia. Esto es especialmente cierto si se toma en cuenta que lo que hoy es la economía mexicana se debe básicamente a ese papel y a que, a través de él, el Estado ha impuesto por mucho tiempo la orientación general al proceso de desarrollo nacional.

La participación oficial en la economía (intervención económica estatal, desarrollo económico con rectoría del Estado, o como quiera que la modalidad en turno haya querido llamar antes o llame ahora al conjunto de la producción y la distribución ejecutado, intervenido o controlado desde la estructura del poder político) reclama un análisis dinámico de los términos reales en que se ha manifestado, así sea sólo en tres de sus aspectos fundamentales: el volumen de recursos que por mucho tiempo se le destinaron, los resultados que se obtuvieron con esos recursos y el impacto que tuvieron esos resultados en el conjunto de la economía nacional. El capítulo anterior se orientó a cumplir este propósito, pero también reclama un análisis ideológico y político, y el presente capítulo es un lugar adecuado para iniciarlo.

Aun contemplado en esta doble vertiente a la que pudiéramos llamar su mínima expresión, un análisis así se antoja harto complejo y extenso, pues para abordarlo existen no pocas dificultades, algunas provenientes del sentido que se le ha dado en México y en otros países en desarrollo, y otras provenientes del tipo de información pública y privada con que se notifica a la sociedad, en este caso a la sociedad mexicana, de los términos con que opera en la realidad.

El punto de partida de este nuevo ejercicio es precisamente esa información y apenas es necesario advertir que la privada es sólo el fiel reflejo de la pública y que ésta arranca fundamentalmente de la



vocación de servicio público que, por la complejidad del propio Estado y la que corresponde al personal político que encarna los intereses que le son propios, conjuga de una u otra manera los intereses de clase presentes en toda la sociedad.

Parecería que en los tiempos que corren ese personal político ha vuelto confuso el contenido y los términos de la vocación de servicio, y hasta del servicio mismo, acogiéndose a las modalidades que impone el rumbo de la economía mundial a la existencia y a la razón del Estado mexicano, pues es ante todo y sobre todo un Estado capitalista, moderno de origen y, por lo mismo, siempre susceptible y abocado a creciente modernización.<sup>1</sup>

Algunos especialistas han sostenido por mucho tiempo que el Estado mexicano es un Estado de gobierno fuerte y que ese gobierno es estructural y superestructuralmente presidencialista. Para reafirmarlo cotidianamente ha estado no sólo el proceso político que de uno y otro ha emanado desde la década de los treinta, sino también el que ha ido surgiendo en presencia de la crisis que ambos comenzaron a exhibir desde finales de la década de los sesenta y en la cual han profundizado desde mediados de 1988. Pero si es justo aseverar esto, sería injusto no agregar que también para reafirmarlo está la incapacidad que hasta hace muy poco tiempo habían exhibido las organizaciones civiles y políticas para impugnarlo y oponérsele, orgánica o inorgánicamente.

Como también veíamos al inicio del capítulo anterior, hasta hace muy poco tiempo nadie podía negar que el Estado mexicano era el fruto primigenio de la Revolución mexicana, que se gestó y tuvo lugar en el primer cuarto del siglo XX. Lo mismo podía decirse del sistema político mexicano y de la sucesión de regímenes gubernamentales. Estado, sistema político y regímenes de gobierno que, como la propia Revolución, tuvieron una génesis tan extensa en lo geosocial y tan prolongada en tiempo que de manera natural comportan virtudes y vicios sociales incubados en toda una historia de cinco siglos, y el sello indeleble de los impactos que en ese largo periodo, y sobre todo en los dos últimos siglos, dejaron sentir diversos avances, estancamientos y regresiones en el campo de la conformación nacional.

Amén de los rasgos esenciales que diversas revoluciones como la Independencia y la que posibilitó a la reforma liberal infiltraron a través de la Revolución mexicana en el perfil y la estructura de ese Estado, de ese sistema político y de esos regímenes de gobierno, podría decirse con seguridad que tres de los aspectos en que el vasto conjunto fue mayormente impactado —y a través de él sigue siendo

---

1 Una modernización, por supuesto, rígidamente acotada por los límites de la racionalidad capitalista.

impactada la sociedad mexicana— son el de la permanente confrontación entre centralismo y federalismo, entre proteccionismo y libre-cambismo y entre conservadurismo y liberalismo que, en suma, no son sino caras no del todo distintas del secular enfrentamiento entre revolución y reacción y entre democracia y dictadura, a pesar de los matices impuestos por los *ismos* ideológicos que se han hecho presentes en el largo proceso de emancipación nacional.<sup>2</sup>

Ahora es importante notar que, en lo que toca al neoliberalismo, la confrontación se ha dado no sólo en los moldes clásicos de contraposición al conservadurismo sino que se han trascendido y suplantado los conceptos del conservadurismo con los del liberalismo individualista, el verdadero antagonismo en el seno del proceso socioeconómico y político real de México se ha dado sobre todo entre el liberalismo individualista y el social. Más aún, hay infinidad de razos para identificar al liberalismo social con los cánones y prácticas de la democracia formal, y al liberalismo individualista con la tendencia al totalitarismo real que implica en el fondo el llamado neoliberalismo.

En lo que se refiere a la intervención del Estado mexicano en la economía, concretamente a través de su sector paraestatal y más concretamente aún a través de las empresas de su propiedad (total, mayoritaria o minoritaria), el régimen de Salinas de Gortari emitió ante la nación, en su Primer Informe de Gobierno, una puntualización de lo actuado desde diciembre de 1988 que hace de esa intervención no sólo el pilar de su propia existencia y sustentación como gobierno, sino el trasfondo de su política económica y aun de su filosofía política. Para decirlo en corto, se trata de la formulación puntual sobre la nueva ideología oficial en materia de intervención económica del Estado:<sup>3</sup>

a) Se propone, como estrategia del cambio, la modernización de México.

b) No existe un concepto único de modernización de aplicación universal.

---

2 El presente texto no discute las probables simultaneidad, constancialidad y concomitancia entre las tres categorías a que hemos aludido ni hace exégesis de la Revolución, la sociedad y el Estado mexicano. Esos temas los he abordado en otras oportunidades con la extensión y profundidad que en cada caso me parecieron pertinentes. Véanse mis libros intitulados *La fuerza de trabajo en el capitalismo mexicano*, México, Edición y Distribución de Libros S.A. (HADISE), 1974; *La revolución derrotada (México: revolución y reformismo)*, México, Editores Asociados Mexicanos, 1968, y *México: revolución, clase dominante y Estado*, *op. cit.*

3 Véase el Segundo Informe de Gobierno 1990 del presidente Salinas de Gortari. El texto íntegro fue publicado por la prensa de circulación nacional el 2 de noviembre.

c] Para México las prioridades de la modernización son las que define "nuestra historia": el interés general por encima de los intereses particulares: "dar más a los que menos tienen".

d] La modernización es dar dirección y profundidad al cambio. Dirección para realizar los objetivos nacionales de soberanía, justicia, democracia y libertad. Profundidad para alcanzar las estructuras básicas de la sociedad y para encauzar los hábitos y los comportamientos ciudadanos hacia una nueva cultura política.

e] La modernización de México descansa en tres acuerdos nacionales: la ampliación de nuestra vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios, y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

f] Para cumplirlos es necesario emprender la reforma del Estado y sus relaciones con la sociedad y el ciudadano.

g] La reforma del Estado se finca en que la Revolución mexicana definió la propiedad originaria de la nación, misma que se confirmó en las áreas estratégicas pero que nunca planteó el monopolio excluyente del Estado.

h] La mayor competencia y cambio tecnológico, de las últimas décadas del siglo XX, a escala mundial agotaron los efectos y el esquema de la Revolución mexicana, y exigen cambios en el Estado que promuevan nuevas formas de organizar la producción y de establecer y conducir la relación política.

i] Ya no es posible seguir asociando más Estado con más justicia como en épocas pasadas. Si esto logró éxitos muy considerables, las circunstancias cambiaron; México se transformó, el mundo se hizo diferente. Lo que antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar, se tornó su obstáculo directo.

j] Ahora, un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. En México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales y a la postre más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los programas de agua potable, de salud, de inversión en el campo, de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.

k] En los hechos, el Estado se ocupó más de administrar sus propiedades y sus empresas paraestatales, acaparadoras de los recursos financieros, que de atender las necesidades sociales apremiantes.

l] Los aciertos notables de la intervención estatal en el pasado, que contribuyeron a gestar casi cuatro décadas de crecimiento sostenido, se opacaron por la tendencia a responsabilizar al Estado, de manera casi exclusiva, de la gestión de la economía. Esto impidió una eficaz regulación de la economía mixta.

*m]* Un Estado que no tiene la capacidad para atender las demandas sociales fundamentales de su población, tampoco tiene la fortaleza para participar en la defensa cabal de la soberanía de la nación. Por eso, el nacionalismo expresado en la Constitución no está asociado a un Estado crecientemente propietario, sino a un Estado crecientemente justo.

*n]* Tenemos el imperativo político y moral de volver al sentido original de la Revolución. Debemos recobrar, para una sociedad moderna, un Estado reformado bajo el espíritu de la soberanía popular de 1917.

*o]* Un Estado que no atiende al pueblo, por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario. Pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 de la Constitución.

*p]* La desincorporación de empresas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo.

*q]* La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo; por el contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, ingreso, aranceles, precios públicos, subsidios y fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto que la nación demanda.

*r]* En el mundo tan competitivo de hoy se requiere de grandes consorcios que puedan enfrentar a las grandes transnacionales; cuando nuestra economía estaba cerrada, existía el riesgo de que estos consorcios actuaran como monopolios; ahora, con la apertura de la economía y con la mayor fortaleza del Estado, evitaremos prácticas indebidas que pudieran afectar el interés público y perjudicar al mexicano y a su familia.

*s]* La mixtura de la economía no se obtiene sólo del balance entre propiedad pública y propiedad privada. Dentro de la propia sociedad civil puede ampliarse la economía mixta del país sin necesidad de más propiedad estatal. La participación de los trabajadores en las empresas que se privatizan es ejemplo de ello. Al vender empresas públicas no sólo se respetan las organizaciones sindicales y se ratifican los derechos laborales, sino que además, los trabajadores participan en la propiedad de las empresas y se benefician de su expansión. Es así como la privatización de las empresas públicas trae consigo la democratización del capital.

Con los anteriores conceptos, el gobierno del presidente Salinas de Gortari consigue informar de manera fehaciente los vaivenes que Estado y gobierno experimentan coyunturalmente como consecuen-

cia de su crisis estructural, porque con esa política económica y esa filosofía política no logra delinear de manera clara una nueva visión del acontecer nacional, o siquiera deslindarse de la corriente de pensamiento y acción pública que, proveniente de sus antecedentes mediatos e inmediatos, se le desgastó en las manos. Una corriente a la cual, por cierto, se han opuesto persistentemente las clases mayoritarias de la sociedad mexicana desde 1968, sobre todo cuando se han sentido damnificadas por la vocación de servicio "social" de los sucesivos gobiernos, incluido el que hace la formulación.

No interesa destacar aquí que la carencia más grave de la política de tal régimen fue la de originalidad, ya que por evidente está en la conciencia de buena parte de la sociedad. Lo que realmente destacó de tal política fue su plena identidad con la que desde los años veinte han estado impulsando internamente "los sectores que más tienen"<sup>4</sup> y apoyando desde el exterior las entidades comerciales y financieras a cuya acción de socios minoritarios se circunscribe la participación de aquéllos.

Nadie ha dicho ni dirá que las apariencias no pudieron ser engañosas. De hecho, cuando "el pueblo" salía al encuentro del Presidente de la República cada semana, durante la rutinaria visita a las zonas, regiones o colonias marginadas, y hacía marco a las expresiones de su política económica, no iba en ayunas. Nadie comulgaba con ruedas de molino; nadie creía que les iban a dar más porque eran los que menos tenían, pues sin ser un pueblo de economistas sabía que con expresiones abiertas por las dos puntas como la que regresan recitando del extranjero los más aventajados doctores en *Economics* de "obtener los máximos resultados con el mínimo de medios", nadie iba a movilizar a las masas excepto por conveniencias inmediatistas, y éstas en el México de Salinas eran todas político-electorales.

Y es que las carencias y vitales necesidades populares tienen caras de hereje. Tanto, que a veces enseñan "al pueblo" la prudencia y hasta la socarronería para aceptar como verdad provisional aquello que no llegará a serlo en definitiva aunque se repita, como en el esquema de Goebbels, millares o millones de veces por todos los medios posibles.

"El pueblo" salía al encuentro y se dejaba retratar con el Presidente de la República sabedor de que éste, para seguir repitiéndolo en ademán de autoridad, algo habría de darle que le siguiera haciendo llevadera su desgracia social mientras se encontraban nuevos *slogans* oficiales y se acercaban tiempos menos malos. Y lo hacía

---

4 Excepto éste, todos los entrecomillados provienen del texto oficial del Primer Informe de Gobierno, 1989. Véase el texto íntegro publicado en la prensa de circulación nacional el 2 de noviembre de 1989.

porque, a fuerza de intuirlo, sabía que si bien “la defensa de la soberanía es proteger a los mexicanos frente a las pretensiones hegemónicas de otras naciones”, a la sazón ya nadie estaba defendiendo esa soberanía; y que si el Presidente se preguntaba ante la nación “¿a quién protegemos dentro de nuestras fronteras?”, la respuesta que podía darle de inmediato era la de que no estaban protegiendo a los que menos tenían.

Por eso, el bofetón que asestó en Cananea a la política de desincorporación de empresas paraestatales o el que mantuvo en Sicartsa, aunado al que planteaba el magisterio al margen del sindicalismo corporativo, eran más elocuentes que todas las fotos y todos los encabezados noticiosos. Al saber que el Estado adquirió “empresas en dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas”, sabía también la carta de ilegitimidad que representaba el cerrarlas o venderlas a la iniciativa privada cuando la desocupación abierta era ya uno de los signos más aterradores de la crisis económica de México.

Al saber que adquirir o crear esas empresas “fue una política que logró éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo”, el pueblo mexicano sabía también que “las circunstancias cambiaron”, “México se transformó” en pedigüño internacional al influjo no tanto del Estado cuanto de sus últimos gobiernos, y que fue para desandar lo andado porque “lo que antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar”, en manos de esos gobiernos se convirtió “en su obstáculo directo”.

La crisis no vino a mostrar a la sociedad mexicana “que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz” ni que “un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo”. Estas son sólo expresiones, como decía, abiertas por las dos puntas. Lo que en realidad vino a mostrar, en México como en otros países, es que el personal político, que había tomado las riendas del Estado capitalista, históricamente carecía de capacidad para afrontar el reto de un destino mejor para la sociedad nacional, y que esto era más cierto cuanto más dependiente y falta de soberanía había vuelto a la estructura económica la actuación técnica reciente de ese mismo personal. Vino a demostrar también que más Estado no significa necesariamente más tecnocracia, pero que más tecnocracia significa menor capacidad política para afrontar los grandes problemas de nuestro tiempo, que se estaban enarbolando sólo en aras de mayor alineamiento proimperialista y menor vocación por la independencia y la justicia social que conlleva.

En otras palabras, la sociedad mexicana sabía que el gran negocio de la crisis vino a abanderar, con la ideología del retroceso y sus barnices populistas, a una juventud política carente de imaginación emancipada y creadora; y que, por eso, desde que estuvo en condiciones de influir en la formulación de la política económica de

México, desde hacía casi una década, más Estado significó también “menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado”. Y sabía también que, por eso, “mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de la alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia [y que] el Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo”.

Cuando el presidente Salinas de Gortari asumía ante la nación “el imperativo político y moral de volver al sentido original de la Revolución”, y reconocía que quienes conformaban el gobierno que él encabezaba debían “recobrar, para una sociedad moderna, un Estado reformado bajo el espíritu de la soberanía popular de 1917”, el contexto en que se ubicaba al respecto era netamente discursivo. La interpretación que ofrecía de la Revolución mexicana y de los más caros principios doctrinales de la Constitución de 1917 era la que podía desprenderse de su inspiración y postura clasistas, pues en el capitalismo la sociedad moderna es la sociedad de clases, y no la que correspondería a una investidura de consenso popular entendida no como proveniente “del pueblo”, así en abstracto, sino de las masas populares organizadas políticamente. El concepto de “pueblo” que manejaba estaba despojado de antemano de las características que ha sido capaz de imprimirle la innegable modernidad de la estructura social mexicana a la que pretendía corresponder su discurso.

De ahí la parrafada que resumía en unas cuantas palabras: “Un Estado que no atiende al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario.” De ahí también la sentencia con que de un plumazo pretendía recomponer la historia nacional del último medio siglo y enrocar la del presente sexenio: “La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo.”

Era cierto lo que decía acerca de que

el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, de ingreso, de aranceles, de precios públicos, de subsidios y la fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto que la Nación demanda.

Pero también lo era que tal proyecto dista mucho de ser el que había insistido en esbozar y convertir en discurso político el Presidente de la República; pues, por debajo de ese discurso, los recursos y mecanismos que señalaba estaban siendo escamoteados en su valor y en sus efectos a las masas populares, y asignados de manera directa a los capitalistas, beneficiarios directos del alineamiento económico hacia el Imperio, mientras “el pueblo” seguía apareciendo cargado de miserias en las fotos del Primer Magistrado.

A la sazón, hacía ya tiempo que había terminado la etapa de extinción o de liquidación de empresas paraestatales que, por poco productivas o porque su inactividad las había convertido en verdaderos montones de chatarra, eran sólo una pesada carga para la economía del sector público. También había sido cumplida la etapa en que geopolítica y presupuestalmente convino realizar la transferencia hacia las instancias de gobierno no federales de aquellas empresas que socialmente convenía conservar, no obstante sus problemas contables y financieros. También habían sido puestas a la venta algunas que, manteniendo un aceptable grado de rentabilidad económica y de beneficio social, fueron consideradas como no prioritarias ni estratégicas. Y a la hora de cerrar este capítulo estaban en marcha varios procesos de venta al mejor postor de algunas empresas que, como el caso de la ya vendida Teléfonos de México, para una economía como la de este país eran altamente prioritarias, además de típicamente estratégicas. Tal es el caso de las sociedades nacionales de crédito que también terminaron por ser vendidas.

Y se tendría que reconocer que no faltó lucidez y hasta ingenio socarrón en las exposiciones no de razones sino de motivos para el caso de cada empresa. Lo mismo para un dique seco o una pesquería destartada del Pacífico que para algún ingenio de los que estaban al servicio de las compañías refresqueras transnacionales mientras “el pueblo” no tenía azúcar o la pagaba a precio de oro, y los cañeros y pescadores se caían carcomidos por la miseria.

Ante carencias tan graves como las que padecían ya las clases asalariadas de la sociedad mexicana en materia de alimentación, educación, salud y vivienda, y ante la ya muy candente insuficiencia de fuentes de trabajo e ingreso de muy amplias capas de la población urbana y rural cabía esperar que el gobierno de la República vislumbrara aquellas actividades económicas que, por prioritarias (por estratégicas, estructuralmente hablando), reclamaban la creación de muchas empresas descentralizadas del Estado; mientras, la iniciativa privada se regodeaba en la compra de las que los tecnócratas de los últimos regímenes presidenciales no habían sabido, o no habían querido, administrar en favor de México. Y cuando me refiero al gobierno de la República no me refiero al segmento ejecutivo, que había ya demostrado hasta la saciedad no tener vocación ni voluntad política para ello, sino al segmento legislativo que objetivamente hubiera podido comenzar a dar muestras de menor sumisión y servilismo político hacia aquél, y responder de mejor manera a la ciudadanía que le había depositado el sufragio.

¿De qué otra manera podía comenzar a resolverse en el mediano plazo de un trienio o en el argo plazo de un sexenio y a costos que no obligaran a recurrir a mayor endeudamiento externo para el que parecía ya no haber recursos ni voluntad disponibles la grave carencia nacional de plantas industriales, de ferrocarriles, de puertos, de



plantas energéticas, de modernos complejos de servicios sociales, de comunicaciones, de escuelas, de universidades, de laboratorios, de complejos de investigación científica y tecnológica y demás equipamiento de la moderna sociedad nacional? ¿De qué otra manera podría considerarse como moderna —adecuada a nuestro tiempo y a nuestras necesidades sociales y económicas— una política oficial y un ejercicio del poder que pretendía fortificar la “rectoría del Estado”?

## RATIFICACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Dados los bandazos que con arreglo a la pragmática se habían acostumbrado a dar regímenes gubernamentales como el salinista, hubiera podido esperarse que en su Segundo Informe de Gobierno 1990 tendiera a dar respuesta a cuestiones como éstas y otras no menos importantes que estaban en la mente de capas cada vez más amplias de la población nacional; pero no fue así. Al contrario, lo sustancial del discurso empeñado en materia de intervención del Estado en la economía durante ese año, y resumido el 1 de noviembre ante el Congreso de la Unión, se contrajo genéricamente a los siguientes conceptos, verdadera profesión de fe neoliberal:<sup>5</sup>

a) En vista de que la globalización de los mercados, la interdependencia financiera y el recrudescimiento de la competencia abren nuevos espacios para el diálogo y se despierta la conciencia de opciones más amplias para la economía de México, ésta debe adaptarse aceleradamente a las condiciones de esa competencia, esa interdependencia y esa globalización.

b) En vista de que el mundo en que ahora vivimos ya no es previsible; que la incertidumbre es la nota distintiva del momento y que la interrelación global es su futuro rostro, en México tenemos que adaptar las instituciones y la voluntad a tan prometedores signos de progreso.

c) En vista de que la quiebra general de modelos de crecimiento sobreprotegido, de economías fuertemente estatizadas y de regímenes políticos autoritarios, la historia presente ratifica al gobierno de México la bondad del rumbo elegido: la apertura a las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas; la reforma del Estado clientelar y propietario; y el impulso a un Estado promotor y solidario. Ésta es la base del nuevo diálogo y el nuevo acuerdo social, en el marco de una nueva cultura política.

d) Al igual que las democracias que emergen en Europa Central, y nacen rechazando la ineficiencia productiva, la opresión cultu-

---

5 Véase el texto íntegro del Segundo Informe de Gobierno, 1990, *El Mercado de Valores*, año I, núm 22, 15 de noviembre de 1990, pp. 3-18.

ral y el autoritarismo burocrático, en México se impone luchar con tenacidad y con imaginación para afrontar la competencia y para negociar la participación nacional en la nueva configuración del mundo.

e] Como Japón y los países asiáticos están formando un bloque extraordinario de finanzas, comercio e innovación, el gobierno mexicano está actuando para aprovechar en beneficio de la nación el vertiginoso crecimiento de aquellos, y tratando de hacer que la economía nacional participe en la Cuenca del Pacífico.

f] En virtud de que los intereses económicos de los Estados Unidos, que en mucho coinciden con los del gobierno de México, ven comprometida su trayectoria frente a la de la citada Cuenca, y frente al avance hacia la instauración final de la Comunidad Europea, este gobierno se ha propuesto alcanzar un área de libre comercio con los propios Estados Unidos. Como la reciente experiencia canadiense en la materia lo ilustra positivamente, estima que la extensión al Canadá de dicha área daría mayor amplitud al acuerdo que se busca y formaría la zona de libre comercio más grande y productiva del mundo.

g] Por todo, y para todo ello, México requiere un Estado concentrado en lo básico, promotor de la infraestructura social y con respuestas a las demandas más sentidas de la población. Ésta y no otra es la orientación de la reforma del Estado y del concepto de justicia que alienta al gobierno. En estos, y no en otros, sentimientos finca la fortaleza que demanda su fin superior y sustenta su concepto de soberanía.

h] De tal suerte que, en términos oficiales, no hay otra manera de reformar al Estado sino perfeccionando sus instituciones y sujetar su acción a la ley, apoyarse en la sociedad y abandonar su carácter excesivamente propietario y excluyente; pues era ya inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades.

i] Sólo así es posible transformar al Estado en solidario, cuyo objetivo sea el de la justicia y que no ampare proteccionismos ni privilegios oligopólicos pero que regule mejor; que no posea pero que conduzca; que no sustituya sino que oriente.

j] Un Estado así es un Estado justo, que no renuncia a sus obligaciones constitucionales, particularmente las de propiedad estratégica, sino que las consolida y las cumple. Usa el gasto público para abrir oportunidades y para mitigar los efectos de la crisis y los que ocasiona este modelo de desarrollo.

k] La reforma económica, que conlleva este nuevo modelo de desarrollo, es consustancial a la reforma política que promueve y ejecuta el mismo gobierno.

l] Una intervención económica estatal excesiva o, en el otro extremo, una inexistente son igualmente perjudiciales. En la ausen-

cia de intervención se radicalizan las diferencias, se fomentan los abusos, se protegen las injusticias y la desigualdad termina por perjudicar a todos. En el exceso, surgen fuentes de ineficiencia y privilegios, desatención, subordinación y debilidad.

m] Quienes dieron Constitución e instituciones al pueblo mexicano, buscaron un Estado justo, que participara en la vida social y productiva y que defendiera a la Nación. Sobre todo ambicionaban un Estado comprometido con el bienestar del pueblo. La reforma del Estado es hacer realidad cotidiana esa voluntad histórica que, de acuerdo a las expresiones gubernamentales, es todavía nuestra.

Estos puntos, que pudieran parecer una simple confesión de parte del gobierno salinista, fueron en verdad una buena porción de su filosofía política y, como he expresado, de su ideología económica, que aplicadas a la política económica interna y externa, en una actitud de enroque en la muy delicada situación mundial que produjeron la salida de la guerra fría y las causas que la provocaron (y aun aparentemente diluidas en el largo texto de un informe presidencial), tuvieron y tienen aún muy grandes implicaciones de carácter estratégico que conviene comentar así sea brevemente.

#### **GLOBALIZACIÓN, DESREGULACIÓN, APERTURA Y PRIVATIZACIÓN DE PARAESTATALES**

Con una lógica aparentemente impecable, estos razonamientos que pudieran ser los principios esenciales en que descansa una concepción modernizante de la sociedad, la política y la economía de México guardan, cada uno de ellos y todos entre sí, muy serias contradicciones internas, amén de graves limitaciones que provienen de un profundo estado de incomprensión del sentido histórico que tienen los cambios en la estructura internaciónl y mundial del poder económico y estratégico, y aun de los más significativos procesos internos en que ya por mucho tiempo ha descansado el volumen, el ritmo, la composición y la calidad de la producción y la distribución de los medios de vida y desarrollo de la sociedad mexicana.

Desde luego, no podría negarse mérito intelectual y hasta político a la autoría de tal concepción modernizante si fuera meritorio tanto trasladar en forma mecanicista criterios acuñados donde los recursos, los productos, los excedentes y la institucionalidad que los administra y aplica tiene una sola y unívoca vocación y voluntad en torno al destino social que les impone, como tratar de aplicarlos en calidad de principios rectores aquí, donde el vastísimo proceso de la construcción nacional y el muy apreciable grado de modernidad de la estructura económica secularmente había fincado su éxito en principios y líneas de conducta oficial y privada no necesariamente discordantes de los que en otras latitudes habían garantizado el éxito,

aunque en un sentido que no era el que postulaba el proyecto nacional de los mexicanos, y que al menos habían resultado paralelos y aun alternativos a aquéllos, hasta el punto de haber contribuido de manera muy significativa a lograr una identidad y una imagen nacional propias tanto en lo social como en lo económico y hasta en lo que se refiere a la estructura del poder público.

Asumir como propios los principios creados e impulsados para el mundo desde los centros de poder económico y estratégico de alcance mundial y de pretensión hegemónica global, desde luego podía y aún puede parecer más cómodo y hasta conveniente en la medida que ahorraría los enormes esfuerzos que implica contar con una imaginación y una voluntad emancipada y creadora; sin embargo, no era ni es prenda, nunca lo ha sido, de aliento a la soberanía y a la defensa inconfundible de lo que nos es propio, de lo que ya habíamos logrado construir en casi siglo y medio de modernización acelerada y de desarrollo solidario hacia el proyecto nacional.

Nadie hubiera podido negar que la estructura mexicana de la producción, como la del poder político, comportaba todavía muy graves vicios al lado de innegables virtudes; pero nadie hubiera podido postular con honradez política y con auténtica visión económica que esos vicios iban a ser corregidos o que esas virtudes iban a ser abonadas con inspiración en los postulados de quienes, independientemente del éxito en la modernización y en el apoderamiento económico y estratégico a escala mundial, no habían sabido corregir los suyos propios. Bastaría ahondar en la esencia y el sentido del éxito económico de los llamados Tigres Asiáticos, o el que por su parte registraban experiencias como las de Bahamas, Bermudas o las Islas Vírgenes y Puerto Rico, para caer en la cuenta de que ése no era ni es el destino de México. Y a esas alturas no hubiera sobrado reparar en la tragedia política de los países del extremo norte de América para advertir que sus problemas no eran menos graves y profundos que los nuestros. Por fortuna histórica, México no confrontaba desde hacía ya muchas décadas un ambiente de magnicidio político o de defenestración de presidentes en funciones ni de secesión territorial como los que estaban muy frescos todavía, o aun palpitantes, en Estados Unidos y Canadá, respectivamente, para citar sólo dos ejemplos. Poco faltaba ya, sin embargo, para confortar un ambiente de magnicidio y aun de secesión como los que se viven desde 1994.

El recrudescimiento de la competencia, más que agregar nuevos espacios para el diálogo económico era apenas síntoma de cerrazón de tipo oligopolítico de competitividad, que dejaba sin perspectiva a las naciones que buscaban un modelo propio de desarrollo. Aun reconociendo el alto grado de interdependencia económica, el destino de las nuevas economías nacionales, y aun de las viejas economías que ostentaban un grado intermedio de desarrollo como la de Méxi-

co, no estaba en los espacios comerciales o maquileros que deciden concederles las grandes potencias y los grandes bloques económicos sino en el que sean capaces de abrir dentro de sus propias estructuras, consolidando lo alcanzado por sus aparatos productivos y distribuidores, y desarrollando aún más las relaciones que propicien la modernización y la competitividad basada en las fuerzas propias.

Para estas economías seguía siendo, y aún es, mucho más transitable el camino del valor agregado que el de la supuesta ganancia comercial proveniente de sus materias primas y alimentos pero financiada con recursos externos. El camino contrario, se había visto ya en México y en América Latina hasta la saciedad, es el de la modernización de los patrones de consumo, sin que la planta productiva del país o países haya experimentado cambio sustancial de signo positivo y sin que los recursos financieros de origen interno hayan encontrado un destino más productivo.

Nadie hubiera estado en condiciones de defender con éxito los esquemas autoritarios de Estado e inversión pública. Más bien, parte del éxito estaba en remontar tales anacronismos; pero esto, más que depender del concurso de fuerzas externas era materia de decisiones propias que tendieran a arrancar de raíz los ya muy desgastados patrones de conducta del autoritarismo criollo, rayanos en el fraude sistematizado, base de toda una cultura de degradación en las formas de apreciar el Proyecto de Nación que a tan elevado precio social había logrado articular la sociedad mexicana. Más aún, los ejemplos que con mayor frecuencia se invocaban oficialmente, poniendo la mira en la diáspora socialista de Europa central y oriental, venían a confirmar que no era abandonando sino impulsando la idea de nacionalidad y el instinto de nacionalismo económico y político cómo se podía salir al encuentro de un destino propio, aunque en la visión presidencial mexicana de esos ejemplos estuviera sólo el lado proimperialista de los nacionalismos separatistas.

Nadie tendría derecho a confundir esta actitud con la posición chovinista de negar lo que tiene de positivo para la historia de la integración económica contemporánea aprovechar la experiencia exterior. Al contrario, de manera paradójica pero casi incontrovertible, las mayores dosis de chovinismo coinciden siempre con el más inequívoco servicio a los intereses económicos ajenos. La historia de México está saturada de estos ejemplos y cada vez que se ha invocado la apertura, como expediente de nacionalismo, el menos beneficiado, si ha habido beneficio económico, ha sido el país que se abre. Aunque la apertura puede significar crecimiento, éste no necesariamente significa desarrollo, particularmente cuando no han existido, como entonces y como ahora, mecanismos financieros suficientes para retener en el ámbito interno los excedentes económicos de todo el proceso.

Pretender entonces que en las postrimerías del siglo XX lo que

está en puerta es un ambiente de mayor competencia económica era, y es, pretender que no se ve el vertiginoso proceso de recrudescimiento de la monopolización de todos los procesos y de que en ellos descansa la imperialización total llamada globalización. Una globalización que, por cierto, descansaba y descansaba en la acelerada terciarización de la economía mundial, proceso insostenible a largo plazo como no se base en la hambruna de muy vastos sectores de la población mundial. Y aquí cabría preguntarse: ¿tienen en verdad la Cuenca del Pacífico o la Comunidad Europea capacidad real de articular y poner en marcha una industrialización capaz de responder a la demanda mundial de alimentos, vestido, vivienda, planta productiva y servicios? Y si esto es así, ¿qué perspectiva aguarda a la verdadera industrialización en las economías dependientes comercial, financiera, industrial y tecnológicamente?

La respuesta a la primera pregunta casi volvería ociosa a la segunda, y esto vale para todos los bloques entonces y ahora, presentes y futuros, incluido el llamado bloque de América del Norte y su TLC; lo que obliga a plantear una respuesta en torno al papel que asigna a la sociedad nacional la modernización, en términos de desregulación, globalización, apertura y privatización de las empresas paracatales en el contexto de la imperialización total.

En México nunca pudo ni podrá justificarse oficialmente la noción de Estado excesivamente propietario y excluyente porque, en lo que va del siglo XX, lo que el Estado creó o adquirió en materia de planta productiva fue lo que le permitió crear o adquirir la ausencia o la ineficiente presencia del sector privado. Más aún, la ausencia de exclusión queda comprobada por el hecho de que la inclusión ha sido hasta ahora el seguro de esa ineficiencia privada. Lo realmente excluyente había sido el esquema político oficial; tan excluyente que en la práctica había dejado con una perspectiva muy menguada al Estado nacional y al proceso político que de él se desprendía en esas condiciones. Condujo al sistema de gobierno a una crisis irreversible que a la vez se desprendía de ese mismo proceso político, obligando a la sociedad mexicana a revisar y tratar de sustituir lo más pronto posible dicho sistema.

Desde este punto de vista, el ideario desregulacionista y privatizador del gobierno no pasaba de ser una simple confesión de parte. La sociedad mexicana lo comprendía y sin duda recogería el reto de que la soberanía nacional no es otra que la soberanía del pueblo; que el Proyecto de Nación no es otro que el que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del proceso de puesta al día a que pudiera sujetarse. Esto mismo ponía y pone en el centro del escenario al propio pueblo, a condición de que construya sobre la marcha su propio liderazgo.

En este sentido hubiera cabido finalmente plantear frente a la estructura nacional de poder si la articulación de fuerzas sociales,

políticas y económicas a que dio lugar la Revolución mexicana, conjugándolas en un proyecto nacional inconfundible, era susceptible de desembocar en una revolución ideológica, tecnológica y cultural que se hiciera cargo con eficiencia de las graves necesidades del momento y de su más viable solución de cara a la sociedad nacional.

Desde luego, la respuesta hubiera sido enteramente del dominio de la propia estructura nacional de poder, pero se trataba ya de una respuesta a la última llamada. Si hubiera sido positiva, el proceso de "modernización nacional" que a la sazón comandaba se hubiera encargado de confirmarlo de inmediato. Si negativa, Estado nacional y sistema de gobierno carecían ya de verdadera perspectiva.

La nueva cultura política tan invocada en el Plan Nacional de Desarrollo, en los dos informes de gobierno a que hemos aludido y en la reforma política entonces en marcha, lo mismo que en la documentación oficial más en boga, se vinculaban —y estimo que para salud de la nación— con esta última y grave cuestión. Los tiempos corrían de prisa; la serenidad y la madurez política y ciudadana con que se la atendiera pudieron haber sido la llave para comenzar a resolverla.

#### LO ESTRATÉGICO Y LO PRIORITARIO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Como acabamos de ver, el marco de la filosofía política y de la política económica que sustentaba el gobierno mexicano en turno, muy a pesar de los fundamentos constitucionales del Estado proveniente de la Revolución mexicana, era un marco propicio para la confusión, que si bien pudo ser espontánea también podía tener mucho de inducida y hasta dirigida. En todo caso se trataba de la confusión proveniente del sector oficial en materia de estrategia económica y sus prioridades programáticas. Entre las opiniones opositoras que se escuchaban con más frecuencia destaca la de demagogia como causa esencial de la falta de precisión gubernamental en esa materia; sin embargo, la realidad de fondo no era tan sencilla.

Y no es que la práctica gubernamental en materia económica no pudiera apoyarse fuertemente en la demagogia conceptual y el engaño multitudinario que de ahí se deriva (en verdad, hubiera necesitado la suya no ser una política de clase para que las cosas hubieran podido ser diferentes) sino que la urdimbre de intereses económicos oficiales y privados propios de la "economía mixta", que era y es una economía política de y para el capitalismo en condiciones de crisis, imponía de manera natural la falta de rigor y de autenticidad como tributo central de sus postulados y de sus prácticas concretas, a lo cual se sumaba el tributo que cobraba la improvisación propia del inicio de cada sexenio gubernamental y, en ese caso, hasta el que por su parte cobra la profunda vocación proempresarial del gobierno.

Lo que he expresado en los apartados anteriores bastaría para dejar clara la idea de que en condiciones de crisis estructural de la economía mexicana la existencia y el funcionamiento de las empresas paraestatales encarnarían, por sí mismos, toda una estrategia, si no para remontar la crisis por lo menos para repartir con menos injusticia su pesada carga financiera y acaso hasta para hacer repuntar algunos de los renglones clave de la economía nacional. Ello equivaldría a decir que la prioridad que reclamaría la existencia, operación, administración y expansión de la actividad de tales empresas sería del más alto rango económico, social y político.

Y no hace falta subrayar que, para el personal político salinista, lo estratégico y lo prioritario del sector paraestatal era sólo aquello que de una u otra manera respondiera por sus más inmediatos intereses de clase política, aunque acaso convenga enfatizar sobre esto solamente que la cortedad de miras que como tal sustentaba le impedía advertir que su propia existencia no era necesariamente de sólo un sexenio, y que tampoco era tan corta la existencia de la clase social a la que por vocación servía con su política económica, por más desafortunadas que resultaran las ambiciones de aquel personal frente al calendario político y al monto de los recursos nacionales que detentaba desde el poder.

Con todo, hasta el más convencional de los criterios hubiera aceptado que en México lo estratégico y lo prioritario de las empresas públicas hubiera podido resumirse brevemente de la siguiente manera:

La concreción de la historia económica y política de México del presente siglo enseña a la sociedad nacional que la intervención del Estado en el campo de la producción y la distribución es signo de modernidad y de desarrollo político y social. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo reconoce y lo recoge de la vida de la sociedad, y lo expresa con toda claridad como mandato en su parte doctrinaria. Las leyes reglamentarias de su articulado y los reglamentos y estatutos que en el marco de las mismas se instituyen, recogen y expresan también ese sentido social al redondear el Proyecto de Nación que la Constitución integra. Se trata de un proyecto emancipador, nacionalista y solidario en lo social. Es eminentemente social y no individualista en lo liberal de sus principios, y sintetiza las aspiraciones de todo el pueblo mexicano en materia de transformación social y construcción de la nueva sociedad.

Como bien lo mencionan dos conocidos autores, esto se expresa en los siguientes artículos constitucionales, reformados a raíz de nuevas circunstancias y necesidades nacionales:

*Artículo 3o.* (Educación democrática —democracia como sistema económico—, nacionalista, humanista y gratuita); *artículo 4o.* (Igualdad de derechos de las personas y derecho a la vivienda digna y decorosa); *artículo 5o.* (Libertad de ocupación y profesión); *artículo*



25 (Rectoría económica del Estado); *artículo 26* (Planeación democrática, afin a la equidad social); *artículo 27* (Dominio nacional de los recursos del suelo y el subsuelo); *artículo 29* (Prohibición de monopolios); *artículo 90* (Organización de la administración pública en centralizada y paraestatal), y *artículo 123* (Organización social del trabajo y la iniciativa empresarial, lo mismo que de la previsión social).<sup>6</sup>

Así ordenada, la intervención del Estado mexicano en materia económica, con o sin las empresas públicas, desde su origen queda definida como estratégica y prioritaria, en la medida que, a largo plazo, en su operación eficaz y en su administración eficiente y honrada se ha fincado una política económica de sentido nacionalista cuyos principales objetivos fueron, hasta principios de la década de los ochenta: fomentar la estabilidad y el desarrollo económico; defender y explotar nacionalmente los recursos básicos y estratégicos; dotar a la sociedad de servicios públicos a partir del uso nacionalista de los recursos; promover la generación de insumos y materias primas de origen interno; desarrollar la planta productiva nacional; crear una infraestructura económica ágil y eficiente; impulsar la investigación científica y tecnológica; garantizar el abastecimiento de productos agrícolas alimentarios y materias con destino industrial; desarrollar paralelamente todos los sectores productivos; fomentar el proceso inversionista de origen nacional; generar economías externas al sector privado; suplir las ausencias de este sector en algunas actividades productivas y distributivas relevantes; crear, desarrollar o preservar fuentes de trabajo; promover la justicia social, y, en suma, fortalecer el progreso y la soberanía nacional.

Nadie podría dudar de la suficiencia de la Constitución para definir lo estratégico y lo prioritario de las empresas públicas mexicanas. Aun así, mucho gana la precisión con el aporte de la Ley Federal de las Empresas Paraestatales que a su vez redefine:

*Artículo 6o.* Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

---

6 Véase Edgar Ortiz y Sofía Méndez Villareal, "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana", en *Empresa pública: problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1988, pp. 150-165.

En vista de todos estos preceptos, hubiera cabido preguntar al gobierno salinista si hubo alguna empresa creada anticonstitucionalmente o fuera de la Ley Federal de las Empresas Paraestatales, o que habiendo sido creada con anterioridad a la promulgación de ésta pudiera no encuadrarse en el marco de su jurisdicción una vez promulgada, o que de alguna manera no respondiera a los intereses nacionales y a las necesidades populares. Porque es evidente que si se hubiera dado cualquiera de estos casos, el vertiginoso proceso de enajenación de paraestatales hubiera estado plenamente justificado, aunque también habría responsabilidad oficial punible que no hubiera sido difícil fincar entre los miembros del personal político de un pasado todavía no tan lejano.

Igualmente hubiera cabido preguntarle si el cúmulo de empresas enajenadas o en proceso de enajenación cumplieron cabalmente con los intereses nacionales y las necesidades populares a cuya satisfacción se destinó su creación o adquisición, porque también es evidente que si ese no hubiera sido el caso, igualmente hubiera habido responsabilidad punible que fincar entre el personal político que integraba el mismo gobierno salinista, a menos que las condiciones histórico-económicas de entonces hubieran vuelto imposible o innecesaria la satisfacción de tales intereses y necesidades nacionales y populares.

Cualquiera que fuera el caso, los aspectos procedimentales de su encauzamiento también estaban previstos en el régimen jurídico de México, desde la Constitución hasta la ley reglamentaria aplicable y el reglamento de su aplicación, a cuyo lado había y hay toda una codificación de ordenamientos de distintos fueros.

Está claro que buena parte de las respuestas a las anteriores cuestiones las expresó el propio gobierno salinista a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, del que ya adelanté un breve resumen en lo referente a la materia que nos ocupa, así como a la parte donde afirmó lo que retendría y lo que “desincorporaría” del sector paraestatal. Pero también es evidente que dicho tratamiento fue un sesgo ideológico-político convencional en el manejo de un problema que lejos de ser eminentemente político era fundamentalmente económico; problema económico que a más de reclamar la puesta en vigor de una política económica específica no confería el derecho a confundirla con el alineamiento irrestricto a la causa proimperialista de la “desincorporación”, como en la práctica se observa. La independencia económica seguía teniendo, como hasta ahora, sentido para México.

Lo anterior implica que, en general, los moldes de la llamada economía mixta crean a largo plazo condiciones que pueden hacer más llevadera la crisis estructural del capitalismo y que en México esto fue una realidad desde finales de los años treinta hasta el inicio de la década de los ochenta. Sea porque el ambiente económico

internacional generado por la segunda guerra mundial, las guerras de Corea y Vietnam y la prolongada guerra fría que le siguieron ofreciera un marco propicio al repunte de las economías nacionales que como la de México se encontraban medianamente equipadas para sustituir las importaciones que en ese ambiente general de guerra mundial no podían seguir efectuando; sea porque al mismo tiempo las exportaciones de sus materias primas estratégicas y alimentos encontraban abierto el mercado de las potencias beligerantes (y aquí convendría recordar que dicho ambiente belicista no fue sino el más completo síndrome de la crisis estructural del capitalismo); sea porque al obstruirse el proceso de la inversión extranjera en estas economías el desaliento del capital nacional se hiciera patente en los renglones estratégicos y en los menos rentables, o porque se produjera entre el personal político en el poder la sensibilidad suficiente para sustituir con capital social al capital privado en aquellos renglones de la economía en que la ausencia de éste hubiera comprometido la continuidad o al menos la rentabilidad social de las economías nacionales, el hecho es que, en el caso de México, la doctrina constitucional de bienestar social, crecimiento económico autosostenido, consolidación del mercado interno, integración económica interna, defensa de la soberanía económica, modernización y legitimación del Estado nacional con creciente intervención económica y altas tasas de desarrollo de la infraestructura económica y social encontraron objetivamente las condiciones para transformarse de manera acelerada en un proceso real que comenzó por impactar favorablemente y que terminó por envolver a la sociedad mexicana en su conjunto.

Sin embargo, fue un proceso que no surgió súbitamente ni en el ámbito mundial ni en el nacional. De la misma manera que se encontraron las condiciones estratégicas heredadas de la primera guerra mundial hasta desembocar en la segunda apenas dos décadas después, y en dos grandes guerras locales de consecuencias similares a las mundiales apenas cinco y siete años después, mientras la reconstrucción de Europa occidental y la consolidación del socialismo no terminaban de ser una realidad completa, así, de manera simultánea, aunque no igual ni en la misma intensidad ni medida, la economía mundial dejó espacios a la integración y al desarrollo económico nacional de muchas nacionalidades jóvenes, emancipadas políticamente de Europa a lo largo del siglo XIX y principios del XX.

La economía de México no fue ajena a este proceso de envergadura y alcance mundiales. Lejos de ello, la Revolución mexicana y su secuela socioeconómica y política a lo largo de casi ocho décadas se inscribió a cabalidad en dicho proceso, si bien con algunos desfases que no debo analizar aquí. La vertiginosa construcción nacional que corre de 1920-1924 a 1970-1975 fue, amén de un claro y vigoroso proceso interno de maduración y consolidación socioeconómica y

política de la nacionalidad mexicana, el aprovechamiento agudo, audaz y certero de una clase política cuyo embrión, proveniente del movimiento social y político armado de principios de este siglo, encontró la oportunidad histórica propicia para desarrollarse y consolidarse primero alrededor y en seguida en el centro mismo del poder.

En tales condiciones, su presente y su futuro político quedaron marcados por los mismos signos que tenía la economía mundial, mismos que aprovechó con un sentido de la oportunidad y la eficacia tal, que en 1991, a diecisiete años de haberse cerrado su primer ciclo, sigue asombrando a propios y extraños.

Vistas las cosas con rigor, el largo periodo de estabilidad social y política de México no tenía paralelo en el mundo, al menos después de 1920 y hasta la primera mitad de los años ochenta. La construcción nacional en ese periodo, en lo social y en lo económico, fue la verdadera pragmática del segmento gobernante de la sociedad mexicana. Por ello, el Estado, en México, fue como nunca antes, a más del rector absoluto, el árbitro supremo de la economía; haciendo cumplir sin plazos fijos ni términos perentorios el postulado constitucional de lo que por mucho tiempo se conceptuó en este país como la rectoría del Estado. Sus organismos públicos descentralizados, sus empresas de participación estatal y sus fideicomisos fueron el arma certera con la que concretó su intervención eficaz y eficiente en la economía nacional, misma que extendió hacia todos los ámbitos geopolíticos y sociales la presencia incontenible y los efectos insuperables del mercado y sus mecanismos productivos, distribuidores y financieros. La planeación indicativa que comandó el gobierno mexicano resultó ser más que un valioso auxiliar del crecimiento, un lujo cuyos costos podían diluirse alegremente en el auge de mediano y largo plazo de la modernización consiguiente.

Ciertamente se trató de un proceso siempre perfectible. Tanto los viejos vicios políticos y administrativos a que ya me he referido, como los nuevos, propios de una clase política capitalista en acelerada integración, se hicieron patentes en toda la estructura económica y su proceso de moderna articulación. En realidad, el recurso permanente al fraude terminó no sólo por caracterizar a la clase política en conjunto sino por influir y envolver a todas las clases sociales que ahora encuentran en aquélla el modelo para obtener éxito económico y político acelerado, hasta configurar los tintes de toda una cultura nacional.

El sector paraestatal y buena parte del sector central de la economía oficial mexicana no podían dejar de sentir el impacto brutal de tal estado de cosas, hasta el punto del escándalo financiero y administrativo que llevó a la cárcel a algunos de los más conspicuos personajes de la política y la administración estatal y paraestatal, no obstante que el partido oficial se mantuvo en el poder y práctica-

mente no encontró oposición eficaz que pudiera ofrecerse como alternativa. Y fue así porque el cumplimiento del primer ciclo en la vida del modelo oficial de la economía de México, a la altura de 1976, tampoco es un fenómeno aislado del contexto económico mundial y su obediencia al entonces ya decadente modelo de equilibrio internacional de poder. Los síntomas alarmantes de crisis estructural de la economía mexicana, simultáneos a la aceptación en ciernes de la existencia de una crisis global en el régimen socialista, son algo más que simple coincidencia.

Para entonces se había vuelto patente que la extensión del fenómeno inflacionario a escala mundial, la desestabilización de los mecanismos condicionantes del nivel de la tasa de interés, la terciarización masiva de la economía mundial, la especulación financiera y el acelerado endeudamiento externo en que comenzaba a caer todo el semimundo capitalista, y especialmente los países menos desarrollados, eran los elementos más significativos del modelo que la guerra fría iba imponiendo progresivamente.

Una forma de reordenar la economía de México conforme a tales circunstancias fue el Plan Global de Desarrollo al final del régimen lopezportillista y el ya citado Programa Inmediato de Reordenación Económica con que se inició el régimen de Miguel de la Madrid, a los que después siguieron los llamados planes nacionales de desarrollo, incluido el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de Salinas de Gortari.

Para entonces, la crisis mundial del capitalismo se había profundizado hasta alcanzar e impulsar la inestabilidad social y política, amén de la efervescencia revolucionaria en todo el llamado Tercer Mundo. Por la vía de la reexportación del capital proveniente del mismo mundo endeudado y de la acelerada terciarización mundial, pero también por la adicional vía de la penetración ideológica y política, se había logrado enriquecer y volver más complejo el ambiente de inconformidad social y de inestabilidad política en el socialismo, que para 1989 desembocó en la negación frontal de los beneficios a largo plazo de ese régimen, acelerando la descomposición de su estructura a escala mundial a partir de 1990; mientras, los criterios imperialistas de globalización, desregulación, apertura y privatización de paraestatales se encumbraron de manera natural en todo el mundo.

Y cuando estos criterios parecieron integrar el modelo del repunte económico y social del imperialismo, y de contención mundial de la crisis del socialismo, vino a sumarse la tendencia mundial a la integración en grandes bloques económicos transnacionales, que comandados por los países más desarrollados de Europa además de Japón, y que como consecuencia indujeron la integración hegemónica de Estados Unidos con Canadá y México, y con América Latina, y parecieron también incontestables los mecanismos de dirección eco-

nómica que empezaron a imponer el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los banqueros del Club de París a las economías de nivel intermedio endeudadas, como la de México.

A ello vino a sumarse la sensibilidad proimperialista de las clases gobernantes y la astucia que les despierta su instinto de conservación en el poder apenas difuminado en la aceptación de una nueva generación de políticos y economistas jóvenes formados en la más tradicional y hegemónica de las corrientes del pensamiento liberal de las potencias acreedoras. Diversos países de América Latina y de otras latitudes del Tercer Mundo lo ilustran de manera acabada. El caso de México a que me estoy refiriendo se ajusta de la manera más pulida a esta secuencia de la historia económica contemporánea.

Por eso después, desde el punto de vista del gobierno mexicano y el segmento de la política económica que puso en marcha desde 1982 (y en la cual profundizó tan aceleradamente desde principios de 1989), lo estratégico fue globalizar, desregular y liberalizar (ya he explicado en qué sentido) todo el proceso de la producción y la distribución de los medios de vida de la sociedad mexicana; y lo prioritario fue privatizar de manera acelerada todos los productos, todos los excedentes y todos los efectos estructurales de su ahorro y su inversión, especialmente si eran o de alguna manera tendían a convertirse en patrimonio de la sociedad nacional. El tratamiento dado a las empresas públicas lo ilustra a la perfección.

En 1980, México contaba con 780 de esas empresas. Para 1992 el gobierno se proponía contar sólo con 269. Así lo anunció en conferencia de prensa el jefe de comisarios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 9 de abril de 1991.<sup>7</sup> Tal era la política económica del exhausto régimen político de la Revolución mexicana a la mitad de su segundo ciclo de vida. Un ciclo cuyos signos parecían no entrar fácilmente en el entendimiento de una sociedad nacional moldeada en los crisoles de una revolución que le había enseñado a esperar y a pensar de manera muy diferente, y que lo hizo hasta por intermediación de la misma clase política.

---

7 Véase la prensa de circulación nacional del día siguiente.



SEGUNDA PARTE

**EL CASO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS  
DEL SECTOR FINANCIERO MEXICANO**

Irma Manrique Campos





# 1.

## El sector financiero en el proyecto de modernización nacional

### INTRODUCCIÓN

Del conjunto de las empresas públicas hoy en proceso de desincorporación destacan en forma especial las instituciones bancarias, hasta hace poco sociedades nacionales de crédito. Tales sociedades conformaron durante nueve años, de 1982 a 1991, un grupo de empresas públicas *sui generis*, porque conjuntamente con el Banco de México, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero, según el artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, están "sujetas por cuanto su constitución, organización, funcionamiento, control, evolución y regularización a su legislación específica", pero con aplicabilidad a esta ley, "en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regularon".<sup>1</sup>

Precisamente por estas características y especificidad, aunadas a la importancia económica y política que han tenido desde su creación, desenvolvimiento y expansión hasta los años recientes, en concordancia con el desarrollo económico del país y con la profunda crisis en que este desarrollo se ha visto inmerso (en particular de los años ochenta a nuestros días) merecen un trato aparte.

La "nacionalización" de la banca y su reciente desincorporación y reprivatización son dos etapas cruciales de la vida financiera del país, razón por la que es precisamente en tal periodo en el que se centra el estudio de este importante sector, en concordancia con la obra general de la cual forma parte. De acuerdo con el planteamiento oficial respecto a las razones por las cuales se viene realizando la desincorporación de la mayoría de las empresas públicas y el nuevo

---

1 Véase la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

papel del Estado, se analizan la estructura, organización y control del sistema financiero, íntimamente inscritos en esta acción *rectora* del Estado mexicano, acción que ejerce en el ámbito económico desde su consolidación y, cuya dimensión y alcances fueron sin duda, resultado del proceso histórico del país.

Es sabido que al amparo de los preceptos constitucionales de 1917 recibe atribuciones normativas y rectoras para intervenir directamente en la producción de bienes y servicios necesarios para estimular en forma decidida la acumulación de capital, y también se sabe que el sector paraestatal ha sido el instrumento recurrente y el medio a través del cual el Estado ha propiciado dicha acumulación. No obstante esta histórica tarea, la desincorporación y venta de la mayoría de las empresas públicas ha sido justificada en el marco de una reforma de Estado fincada en la idea de un Estado menos grande y menos propietario; es decir, menos administrador de propiedades y empresas, a cambio de que atiende más las demandas sociales fundamentales de su población y procure el desarrollo económico y social y la defensa de la soberanía nacional.<sup>2</sup>

La desincorporación de empresas públicas, incluidos los bancos como tales, se ha justificado con el argumento de que este acto de desprendimiento del sector público, ya sea en forma de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta —particularmente esta última para el caso de la banca— se realiza porque, constitucionalmente hablando, no corresponden a aquellas entidades consideradas como *prioritarias* o *estratégicas*. La decisión de vender la banca a la iniciativa privada automáticamente las descalifica como estratégicas o prioritarias, y oficialmente se considera como una forma que el Estado tiene para disponer de recursos y así “atender necesidades populares impostergables” e “imprimirle nuevo impulso al desarrollo y a la modernización integral del país”.<sup>3</sup>

Por lo dicho anteriormente se advierte el empleo de un enfoque distinto al oficial, en el cual se postula como condición de eficiencia y modernidad el imperativo de menos empresas públicas, bajo el supuesto de que en esta forma se logra mayor solidez en las finanzas públicas y mejor rectoría estatal. Un enfoque que sólo confirma que los criterios utilizados para cuantificar el ingreso, gasto, déficit y deuda del sector público ha propiciado concepciones exageradas respecto al impacto de la participación del Estado en la economía.

De la misma manera, el caso de la banca debe ponderarse en particular porque no se puede encasillar tampoco en las razones que llevan a la total privatización dentro de la Reforma de Estado, pues

---

2 Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 89.

3 *Ibid.*, p. 94.

corresponde a una *reinterpretación del sentido de la historia mexicana* acerca del modelo histórico social posrevolucionario definitivamente agotado con la crisis económica y financiera de 1982, y sustituido por el *modelo de la modernidad*. Es decir, el paso de un Estado social constitucional a otro de corte abiertamente neoliberal.

Analizar este paso y sus consecuencias sobre el sector financiero es la finalidad de esta parte de la obra. Para ello se plantea la importancia del origen y desarrollo del sistema financiero mexicano, las transformaciones que ha sufrido y las razones por las que, correspondiendo al modelo de "economía mixta", en seis decenios ha podido desempeñar no sólo uno de los papeles más importantes, sino ser uno de los pilares fundamentales en el desarrollo económico del país, particularmente como instrumento del Estado.

#### CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y AVANCE DEL SISTEMA FINANCIERO MODERNO

En el periodo de transición que va de 1915 a 1925, la acción de las autoridades en el campo monetario y financiero se orientó a crear las condiciones para la fundación de un banco único de emisión que posibilitara la reorganización del sistema monetario y crediticio —hasta entonces conformado por una banca privada con participación mayoritariamente extranjera— hacia otro cuya organización y estructura tuviera como eje a un banco central o Banco de México (1925), que por cierto se organizó y empezó a operar bajo condiciones y características especiales en torno al capital privado nacional, aunque en función de un apoyo constante a los esfuerzos estatales de desarrollo y rectoría de la economía nacional.<sup>4</sup>

No cabe duda que la tarea clave de los primeros gobiernos de la Revolución fue, al tiempo que la reorganización de la hacienda pública, el dar el impulso necesario para la reconstrucción económica y la nueva dirección a la intermediación financiera. A ello responde la reorganización de la banca privada y la creación de un sistema de instituciones nacionales de crédito.

Con la creación de las nuevas instituciones monetarias y crediticias y una nueva moneda fiduciaria (billete), el Estado adquiere un mayor poder de regulación económica y la posibilidad de ampliar tanto sus relaciones mercantiles y financieras como el crédito interno, indispensables en la ejecución de las urgentes tareas de reconstrucción económica. Como parte fundamental de esta acción, se centraliza la función monetaria y se reestructura el sistema bancario

---

4 Véase Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Enlace Grijalvo, 1989.

al sustituir a las filiales de bancos extranjeros por un sistema financiero propio.

No obstante que el Estado promovía la creación de empresas y organismos descentralizados, entre ellos la de instituciones financieras para apoyar el proceso interno de reorganización y modernización de la economía, el proceso no estaba exento de conflictos. Cada vez que el Estado actuó con mayor injerencia en el comando de la economía se generaron diversas fricciones con el sector privado que finalmente se solucionaron mediante entendimientos y acuerdos.

Un ejemplo palpable lo tenemos al observar las particularidades que adquirieron las políticas monetaria y financiera durante los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910, en particular las largas y acaloradas discusiones del Constituyente de 1917 y, dentro de la Cámara de Diputados de 1921 a 1924, en torno al carácter que debería asumir el banco central, todo lo cual da cuenta de la diversidad de intereses económicos que influyeron en la estructuración del Banco de México y de cómo el mencionado tránsito financiero del país estuvo lleno de conflictos.<sup>5</sup>

A fin de cuentas, el cambio de orientación y dirección de las instituciones públicas en favor del interés social o del interés privado tiene que ver efectivamente con la historia, pero cada vez más con las contradicciones de clase y con los intereses en disputa más encontrados. Es explicable entonces que, al expandir sus servicios, construir la infraestructura industrial y proporcionar los insumos a la industria, el Estado tuviera que darle un papel definitorio a la política monetaria, tanto para financiarse como para estimular en forma sustantiva al capitalismo mexicano.

Es importante también considerar el hecho de que la intervención del Estado en la inversión bancaria para financiar la actividad del sector privado desde fines de los años veinte no fue simplemente una respuesta mecánica al problema de la acumulación de capital posterior a la Revolución, sino que estaba conformada por las orientaciones dadas al Estado por los elementos básicamente de clase media de ese entonces, es decir, de la clase media de los regímenes de Carranza, Obregón y Calles dirigidos al desarrollo; y que esta orientación evolucionó también históricamente. El patrón histórico debe ser entonces el que nos permita ver de manera clara las orientaciones y las posibilidades de cambio actuales.

---

5 Dentro de este periodo es importante recordar que el 12 de septiembre de 1914 las instituciones bancarias quedan controladas por la Secretaría de Hacienda al reformarse la Ley de Instituciones de Crédito de 1897. Así también, el 25 de octubre de 1924, con el fin de evitar la especulación de los bancos, se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito.

Instituciones como el Banco de México, Nacional Financiera y otros bancos de desarrollo estatales que se crearon bajo la orientación de los grupos que forjaron las instituciones políticas posrevolucionarias para resolver la crisis, a menudo tomaron una cierta vida propia, ya que no sólo institucionalizaron orientaciones frescas y específicas sino que frecuentemente terminaron adoptando otras, a medida que el personal político que las comandaba buscaba expandir el alcance de la actividad económica, a veces integrándola de manera vertical y horizontal.

El paulatino control de la moneda y el crédito, además de lo que representaba en el terreno estrictamente económico, tenía importantes consecuencias en el ámbito político, pues se empezaba a definir al Estado como entidad con responsabilidades económicas directas en una fase decisiva del proceso productivo y lo hacía también interlocutor principal en las negociaciones con los acreedores internacionales, lo que significó y significa una relación con la iniciativa privada llena de tensiones.

No obstante, el sistema bancario como parte fundamental del sector paraestatal intervino desde entonces en la vida económica del país, pero otorgándole una gran confianza al sector privado al promoverlo y fortalecerlo para que encabezara el rápido crecimiento económico, aun cuando esto le significaba a veces intervenir en la economía como *institución de última instancia*, aunque como dice Bennett "a veces [en forma] algo impaciente, actuando como banquero y empresario *para enfrentarse a aquellos problemas que el sector privado no ha podido o ha sido incapaz de manejar, o bien ha tratado de controlar pero ha fallado*".<sup>6</sup>

El Estado se afirmó tempranamente como una parte integrante y estructural de la economía, que rodeó y permeó su proceso de desarrollo, sobre todo en las coyunturas económicas dominadas por las crisis, y que esta vasta acción estatal se fue imbricando en el desarrollo, primero modernizando las estructuras financieras, monetarias y crediticias para integrar así la economía a través de carreteras y otras vías de comunicación, remodelando la vieja estructura agraria e impulsando la industrialización en gran escala. Buscó, por medio de esa completa remodelación económica, relacionar el aparato de financiamiento público y, por supuesto, la propia orientación del gasto público con las necesidades de la industrialización.

La experiencia histórica del periodo de estudio muestra que el Estado mexicano ha buscado atender un espectro amplio de objetivos nacionales entre los que destacan: propiciar y estimular las condiciones favorables para el crecimiento; garantizar la permanencia y

---

6 Douglas Bennett y Kenneth Tharfe, "El Estado como banquero y empresario", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1989, p. 32. Cursivas nuestras.

fluidez de un orden jurídico, administrativo e institucional acorde con las necesidades de la producción; actuar en el campo de los conflictos sociales y políticos como una instancia de mediación y negociación entre los intereses encontrados y, finalmente, en una economía mundial que fue internacionalizada en alto grado, estableciendo los mecanismos que garantizaran una integración de la economía internacional más rápida y adecuada.

## REORGANIZACIÓN Y FUNCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO

Atendiendo a sus necesidades de expansión y desarrollo económico, desde los años veinte se crearon once organismos públicos entre los que se cuentan algunas instituciones financieras, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926); pero como ya se dijo, destaca por su enorme importancia la fundación del Banco de México con funciones que, aunque en verdad ejerció hasta años más tarde, fueron las de banco único de emisión con una moneda fiduciaria inconvertible, y con el instrumento de un complejo esquema de requisitos de encaje legal para canalizar la inversión privada a sectores de alta prioridad, además de poder manipularla y extraer fondos para dirigirla a la inversión del sector público.

A partir de 1934 se reestructura el sistema bancario y se fundan los bancos de desarrollo y promoción de las exportaciones: Nacional Financiera y Banco Nacional de Comercio Exterior. Además se reforman la estructura y funciones del Banco de México para consolidar el sistema financiero estatal y asegurar un mayor control de la política financiera.<sup>7</sup>

El hecho de que la reestructuración y reorganización del sistema bancario hubieran ido aparejadas con la creación de organismos estatales de desarrollo y en 1929 con una organización política que albergaba a diversos grupos de poder dispersos en el país, ha llevado a varios autores a considerar que el desenvolvimiento del sistema bancario tuvo amplia correlación con las condiciones políticas del momento.<sup>8</sup>

Lo que resulta indudable es que la reconstrucción del sistema bancario fue el elemento clave en el desarrollo económico del país, ya que pudo generar la masa de créditos que el Estado y los sectores privados requirieron. Para el logro de este objetivo, durante los años

---

7 Se eliminan las actividades de depósito y descuento, procurando acabar con la hostilidad de los bancos privados y conseguir su cooperación.

8 Jean Meyer, por ejemplo, afirma que en el periodo callista la banca corresponde al sistema político y su situación económica es un ejercicio del poder político. Véase *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1924-1928*, México, El Colegio de México, 1977.

veinte y parte de los treinta el sistema bancario siguió un esquema de operaciones en el que se daba una importancia básica al sector privado, aunque el Estado se mantuviera siempre a la expectativa con su capacidad de control y regulación para hacer lo que este sector no estuviera en condiciones de tomar, por ser comprometedor o poco rentable.

Entre los beneficios que reportó la Ley de 1934 está el permitir el acceso al redescuento de todos los bancos y no sólo de sus asociados.<sup>9</sup> De esta manera, la organización interna del Banco de México y sus relaciones con el resto del sistema bancario aceleraron la conformación de éste y el establecimiento *de facto* de un núcleo organizador: el banco central.

En esta reestructuración del sistema bancario se perfilaron dos vertientes: una, la de los bancos privados, que continuaron con una política de concesión de préstamos a unos pocos grupos nacionales, a los tradicionales y ricos clientes; y la otra, la de los bancos nacionales de fomento, que se dedicarían a las nuevas formas de crédito que requerían las nuevas condiciones económicas y sociales del país. El Banco de México asumió entonces la coordinación de los dos sistemas bancarios.

Sin embargo, este desarrollo del sistema bancario no se circunscribió al control de los bancos privados y de una moneda sana, sino que los esfuerzos para el desarrollo financiero y bancario también se encaminaron a crear los fondos y bancos destinados a fomentar las actividades agrícolas y urbanas. La reorganización financiera atendía a la necesidad de movilizar los capitales que se encontraban ociosos para que sirvieran al proceso industrial y mercantil, en especial las nuevas instituciones bancarias del gobierno, ya que formaron un cuadro financiero destinado a ejecutar funciones crediticias para apoyar las actividades productivas. La más importante de estas instituciones fue Nacional Financiera, que influyó en la reorientación de los préstamos para el financiamiento de largo plazo.

Ante estos estímulos de la política financiera estatal el sistema bancario privado fue respondiendo poco a poco, pero no fue sino hasta 1935, con la nueva Ley Orgánica del Banco de México, cuando esta institución estuvo en condiciones de ejercer por completo el monopolio de la emisión de billetes y puso en práctica los controles

---

9 A pesar de las características que se confirieron al Banco de México para captar la confianza en el papel moneda, persistió durante algunos años el rechazo del público a este medio de cambio. Incluso, ante la resistencia de los bancos comerciales privados a operar en coordinación con él, se vio obligado a trabajar con particulares, a funcionar como banco de depósito y descuento, así como, en lugar de centralizar el crédito, competía con los bancos establecidos. La ley Calles tampoco tuvo éxito ante esta irregularidad.



sobre los bancos comerciales que reclamaba la legislación promulgada en 1931.<sup>10</sup>

Como en otros muchos aspectos, el decenio de los años treinta resulta decisivo para el Estado mexicano con el régimen cardenista, pues se convierte en

un poder político y económico de vanguardia, organizador y dinamizador de las fuerzas productivas; en un Estado de compromiso, garante del mejor interés colectivo, que cuenta con el apoyo que le proporciona la articulación de las relaciones político-económicas de los diversos grupos y clases sociales.<sup>11</sup>

Es, también, una etapa básica para el sector bancario y financiero, pues las reformas que experimenta son muy considerables, así como para la política fiscal, cuyas transformaciones tuvieron enorme trascendencia.

A la par de la creación de toda esta institucionalidad se genera el marco legal de esa acción estatal con sus códigos y leyes. Estas acciones del sexenio cardenista se apoyaron básicamente en el artículo 27 constitucional, en el que se delimita o establece que corresponde al Estado la organización y administración del país. Es también cuando se expide la Ley de Expropiaciones, que tanta importancia cobró durante 1982 con la nacionalización de la banca.

La expedición y aplicación de esta Ley de Expropiaciones del 25 de agosto de 1936 proporcionó al Estado mexicano la fuerza jurídica necesaria para impulsar las medidas tendientes a la aplicación de los postulados revolucionarios, básicamente de la Reforma Agraria y el control de los recursos naturales. El artículo 2º de la mencionada ley facultaba al Estado para realizar la expropiación u ocupación respectiva en su interés y para sus propios fines o en interés directo o indirecto de la colectividad, pudiendo el Ejecutivo<sup>12</sup> ordenar la ocupación temporal o definitiva de los bienes. También se estableció el recurso administrativo de revocación, así como los términos generales para fijar la indemnización correspondiente.<sup>13</sup>

---

10 Véase Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís M., *Evolución financiera de México*, México, CEMLA, 1967, pp. 18-20.

11 José Ayala Espino (coord.), *Estado y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-SENID, 1988, p. 144.

12 Con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 La ley reformada consideraba expropiación por causas de utilidad pública: VIII, la equitativa distribución de la riqueza acaparada y monopolizada con ventajas exclusivas de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular, y IX, la creación y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

Las modificaciones en el terreno económico tuvieron en la centralidad de la emisión y gestión de la moneda un instrumento fundamental para el financiamiento del desarrollo y su canalización a actividades prioritarias, particularmente *al financiamiento del gasto público*, creador de la infraestructura física y humana. Esta nueva acción obedeció a los cambios internos pero también a los externos, pues las modificaciones en el sistema monetario y financiero estadounidense hicieron necesario cambiar nuestro sistema, de tal forma que supiera al anterior, que obedecía a otro patrón de crecimiento.

Al contexto de profundas transformaciones nacionales se suma el poderoso impacto del desorden monetario internacional, ya que en buena medida significó la interrupción parcial de los circuitos monetarios externos, lo cual permitió centralizar el sistema monetario en torno al banco central y crear un sistema de bancos nacionales, mismos que se convierten en los brazos administrativos de las funciones específicas crediticias y de regulación del Banco de México y del gobierno federal, más que en instituciones propiamente autofinanciables y suficientes, ya que una gran parte de los recursos con que se iniciaron las operaciones de cada uno de los bancos eran suscritos a su vez por otros bancos del Estado, de suerte que al final todos los bancos estatales eran propiedad, a la vez que propietarios, del resto del sistema bancario.<sup>14</sup>

## FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Todo lo anterior se centra en el objetivo primordial que perseguía el Estado: establecer las condiciones económicas, políticas y sociales para iniciar el proceso de industrialización de la economía mexicana que permitiera al país el ingreso a la órbita del desarrollo y de la modernidad. Es decir, que se estableció un tipo de articulación específica entre el Estado y la economía del periodo.

Las experiencias que se viven en la etapa que cubre la segunda guerra mundial y sus repercusiones posteriores originan la aplicación de la política de la "unidad nacional" en contra de cualquier tipo de intervención extranjera y de cualquier posible "ataque a la libertad y la democracia" por parte de las fuerzas fascistas que recorrían el mundo. No está por demás recordar que esta política de unidad permitió al Estado cohesionar amplios sectores de la sociedad y ser pieza fundamental para la legitimación de la política eco-

---

14 Véase Ma. Elena Cardero, "Estructura monetaria y financiera de México: 1932-1940", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México, 1979.

nómica. Se tenía la convicción de que la soberanía económica sólo se podría conseguir con la industrialización, y el Estado hace que su objetivo y proyecto económicos se conviertan en los de toda la sociedad mexicana.

Un factor decisivo para consolidar el nuevo patrón de desarrollo es el gasto público cuyo impulso proviene de la inversión privada nacional y extranjera. De hecho fue la forma de pasar lentamente la estafeta de la industrialización a manos del sector privado, pero *procurando no poner en peligro el proyecto político estatal*. Es decir, el Estado sienta las bases para el desarrollo de la "economía mixta". En torno a este objetivo se crean otros 29 organismos estatales, entre los que destacan bancos, energía eléctrica y ampliaciones de Pemex.

La política monetaria, de 1950 en adelante, se va entronizando como elemento central que dictaría, a partir de entonces, la política económica general. Después de la devaluación realizada en 1954 se establecen estrategias diferentes de política económica, pues las que en el pasado habían sido instrumento, como las devaluaciones para la corrección del desequilibrio externo, se convierten en objetivo para dar muestra de estabilidad económica.

Las principales armas de persuasión del Estado ante la sociedad fueron: la aceleración del crecimiento económico y su estabilización, y la drástica disminución de la inflación a un ritmo similar al de los países con los que México tenía comercio. Como consecuencia de lo anterior se decide la permanencia del tipo de cambio fijo como prueba del buen funcionamiento de nuestra economía. Es clara la decisión política de responder a los problemas de la inflación, de la divisa sobrevaluada y de las presiones del Fondo Monetario Internacional para la estabilización mediante una devaluación, una política monetaria ortodoxa y una estrategia de desarrollo basada en tasas de inflación bajas, es decir, un "desarrollo estabilizador".

Las nuevas relaciones que estableció el Estado con el sector privado fueron acompañadas por un cambio en la política de frente al movimiento obrero. Por supuesto, el objetivo de industrializar, aliándose a los empresarios, requirió de un nuevo trato político hacia los obreros, principalmente de un mayor control estatal de las organizaciones sindicales.

La política de financiamiento del déficit público estuvo subordinada a una estrategia expansionista y al abandono de una concepción que destacaba las virtudes de un presupuesto equilibrado. Ante la aplicación de medidas encaminadas a estabilizar la base monetaria y consolidar el sistema financiero nacional, fue necesario establecer diversos acuerdos que contribuyeran al aumento de las tenencias de títulos del gobierno por la banca privada. Por otra parte, los aumentos del encaje legal llevaron el depósito obligatorio a cifras entre 5 y 50% e incluso, en el caso de los pasivos excedentes, a 100%.

Destacaron también en la política estabilizadora los controles selectivos de crédito por zonas y ramas de actividad económica.<sup>15</sup>

Una vez colocada la política monetaria como apoyo fundamental del desarrollo económico, la ampliación del gasto público en condiciones favorables a la inversión privada fue el corolario necesario dentro de esta modalidad del desarrollo. El resultado de esta política de financiamiento fue el crecimiento económico rápido, aunque relativamente inestable. Los recursos para financiar esta expansión, si bien tenía fuentes suficientes que no generaron presiones excesivas evidenciaron debilidades a consecuencia de su estructura; por ejemplo, mayor apoyo al ahorrador externo.<sup>16</sup>

Aunque durante buena parte de este periodo de expansión acelerada la mayor proporción de las inversiones públicas fue financiada con recursos propiamente gubernamentales, la nueva estrategia de desarrollo que incluyó el apoyo al sector privado a través de precios bajos en los bienes y servicios públicos y la canalización de grandes cantidades de recursos hacia ese sector se tradujo, finalmente, en un paulatino estrangulamiento del Estado. Esto pudo advertirse sin dificultad en las políticas de ajuste de los últimos años de la década de los cincuenta.<sup>17</sup>

---

15 Véase Banco de México, *Informe Anual 1950*.

16 *Ibid.*

17 Según el propio Banco de México, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público apoyó al sector privado, proporcionándole gran cantidad de insumos básicos a precios reducidos que contribuyeron a elevar la rentabilidad de las inversiones privadas al no ejercer presiones adicionales a la estructura de costos. Banco de México, *Informe Anual 1952*.

## 2.

# De la consolidación a la nacionalización

### COMPLEMENTARIEDAD E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR FINANCIERO

Entre los años cincuenta y sesenta se fue forjando el nuevo proyecto de desarrollo, el cual avanzó en medio de no pocos conflictos sociales y de una variada lucha ideológica, pero que finalmente se inclinó en favor de una industrialización que, según la experiencia, ofreció a la Nación su ingreso a la modernidad económica, política y social. Sin embargo, sabemos también que el país no sólo alcanzó parcialmente esas metas sino que, además, desde esos años comenzaron a dibujarse los rasgos y contradicciones que con una fuerza imprevista dominarían los años setenta y ochenta en forma de crisis recurrentes.

El proceso puesto en marcha por el Estado cumplió con dos de los objetivos planteados: uno, fortalecer, hasta donde las condiciones económicas lo permitieran, a la industria, y dos, formar a un grupo de empresarios que pudieran entregarse al proyecto de desarrollar al país. Por eso es por lo que también en esos años se define la posición de los diferentes grupos empresariales ante la política económica del Estado: unos pugnaban por una mayor intervención, y otros, por lo contrario. Un punto adicional de conflicto era la presencia de la inversión extranjera, ya que a los pequeños y medianos empresarios les perjudicaba gravemente. En cambio a los grandes empresarios les parecía benéfica en varios aspectos.

La magnitud y los mecanismos de intervención del Estado fueron los principales puntos de discrepancia entre los sectores público y privado, si bien este último reconocía la necesidad de la participación estatal en la economía. El Estado *intervino* no sólo en las actividades productivas sino también en los aspectos financieros, en buena medida cubriendo los huecos del sector privado o para estimular la producción ahí donde se presentaban "cuellos de botella".

No obstante los objetivos de complementariedad y estabilidad

expresados en el contenido de la política económica, la reacción empresarial fue hostil, y más aún con motivo de la nacionalización de la electricidad y la "mexicanización" de la minería.

Los años cincuenta fueron ciertamente una etapa de transición a partir de la cual se va redefiniendo y renovando el *pacto social* con una nueva relación entre el Estado, la sociedad y la economía, y da lugar a las condiciones económicas que permitirían atender las demandas y expectativas de los grupos sociales con "mayor influencia". Desde entonces el *nuevo pacto social* y sus alianzas se inclinaron por favorecer al sector privado, cuestión que efectivamente fortaleció y dio estabilidad al régimen; pero al mismo tiempo limitó en mucho sus capacidades para afectar los intereses de su aliado principal.

La nueva estrategia no representa sin embargo sólo una respuesta puntual a las necesidades de crecimiento económico, sino que también recoge en toda su complejidad las demandas de una sociedad y una economía que con todo y sus contradicciones y limitaciones buscaba una respuesta a sus expectativas. Tal estrategia de desarrollo ejercida a lo largo del periodo comprende dos fases con características distintas: la primera, de 1954 a 1958, en la que se tiene una rápida tasa de crecimiento pero con inflación y desequilibrio externo, y la segunda, de 1958 a 1970, con ritmo de crecimiento menos rápido pero con un grado de inflación menor y una mayor estabilidad financiera.

En esta segunda fase, la estrategia de desarrollo estuvo caracterizada por la cautela gubernamental en cuanto al manejo de las políticas fiscal y monetaria. Es decir, el Estado intentó asumir la función no de promotor sino de *complemento de la actividad del sector privado*, al que correspondería el papel activo en la conducción del desarrollo. Sin embargo, los problemas del propio modelo de desarrollo, muy visibles desde mediados de los años sesenta por los desequilibrios sectoriales y regionales y la necesidad de fuentes externas de financiamiento, obligaron al Estado a mantener una presencia quizá más notable en el ámbito económico general.

Lo anterior explica en parte que en el terreno del crédito la presencia de las instituciones estatales denominadas instituciones nacionales de crédito fuera muy intensa durante los años cincuenta, aunque paulatinamente decreciente de 1965 a 1970, años en que existe una marcada tendencia a la *expansión e independización de la banca privada respecto del Estado*.

Además, se buscó una vía que favoreciera el ahorro voluntario, relacionándolo en forma directa con el financiamiento de la inversión, atendiendo a una asignación de recursos financieros internos, prioritariamente a los inversionistas privados. El sector público decidió entonces utilizar el ahorro externo aprovechando la capacidad de endeudamiento, lo que de paso contribuyó a mantener la estabilidad cambiaria.

Cuadro 1  
CRÉDITO CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO  
(millones de pesos)

	1950	1955	1960	1965	1970
Total*	5 636	13 804	36 025	64 001	144 4529
%	100	100	100	100	100
Nacionales	2 490	7 038	21 248	31 389	59 635
%	44.2	51.0	59.0	49.0	41.3
Privadas	3 145	6 768	14 777	32 612	84 894
%	55.8	49.0	41.0	51.0	58.7

FUENTE: *Informes anuales* del Banco de México.

\* Incluye las operaciones interbancarias.

Aunque las tendencias de la política económica del periodo seguían haciendo hincapié en el estímulo a las actividades productivas, tal estímulo estaba en gran medida supeditado al equilibrio financiero. Así, la capacidad crediticia de las instituciones bancarias se fue ampliando aunque en forma cada vez más moderada, en concordancia con la inversión pública, cuyo aumento fue mínimo. Por eso, como se observa en el cuadro precedente, poco a poco existe una participación decreciente de la banca oficial. Incluso retrata en cifras el proceso creciente de independización de la banca privada respecto del Estado, en la medida en que no tiene ya control sobre la localización física del activo financiero.<sup>1</sup>

Los dos fenómenos relevantes que contribuyeron a aumentar la independencia de la banca privada respecto del Estado fueron: primero, el descenso del financiamiento al sector público por parte de las instituciones nacionales, al punto de tener que recurrir a los préstamos del mercado internacional para solucionar el problema y, segundo, los pasivos de las instituciones bancarias que, divididos por renglones, expresaban que las opciones de activos financieros para el público quedaban bajo el control de las instituciones privadas.

Un factor de gran importancia en esos momentos es la presencia de la inversión extranjera en la banca privada a través de créditos al sector público; créditos a los bancos públicos y privados en el intercambio del euromercado; colocación de depósitos a muy corto plazo en algunos mercados financieros que muestran libre movilidad de capital y altas tasas de interés, y absorción de capitales mexicanos

1 Desde el punto de vista de la red física, en 1973 había 313 oficinas de instituciones oficiales (13% del total) y 2 067 de instituciones privadas y mixtas (87% del total). Desde 1970, cinco bancos controlaban más del 60% de los recursos totales.

“fugados” hacia los centros financieros internacional. Tales operaciones indican que una parte sustancial de la actividad financiera (tanto de depósitos como de créditos) se empezó a realizar fuera de los mercados domésticos y con presencia de bancos extranjeros.

La expansión del mercado financiero es notable en los años sesenta, y en la medida en que aumentaban los recursos el banco central imponía un control mayor sobre el manejo que las instituciones bancarias hacían de ellos. En particular se trata de las *sociedades financieras*, a las que por su propio crecimiento se busca controlar principalmente a través del encaje legal, como a las otras instituciones. Es específicamente a partir de 1969 cuando el banco central instrumenta el régimen de depósito obligatorio a estas instituciones financieras. Sin embargo, esta sustracción de fondos de la banca privada hacia el sector público por la vía del encaje legal tuvo un efecto reordenador de los propios fondos, pues finalmente fueron dirigidos hacia los sectores productivos no atendidos por la inversión privada.

Un caso concreto es el de los créditos canalizados a través de las instituciones nacionales de crédito, y de los fideicomisos administrados por el Banco de México y Nacional Financiera, que operaron como bancos de *segundo piso* al canalizar recursos a través de la política de redescuento de cartera a tasas de interés preferencial. Así, los recursos captados por el Estado provenientes de la banca privada, el propio Estado, sus empresas y aun sus bancos, fueron a la vez depositantes importantes de la banca privada, pues la banca pública no tenía las mismas posibilidades que la banca comercial para efectuar todas las operaciones de crédito, apertura de cuentas de depósito, etc. Por ello, la influencia del Estado en el ensanchamiento y profundización de los circuitos financieros privados fue definitiva; y en lugar de que estos circuitos se contrajeran, mostraron una expansión sin precedentes.<sup>2</sup>

La estructura de las obligaciones de las instituciones nacionales de crédito siempre fue sustancialmente diferente de la de las instituciones privadas, pero la diferencia se acentúa conforme el sistema bancario se expande. Así, desde la segunda mitad de los años sesenta (1966-1970) la captación de recursos por parte de la banca privada por esta vía es cinco veces superior a la de la banca nacional, ya que mientras que para la primera la captación por concepto de emisión de bonos va de 20 000 millones de pesos a 174 000 millones, en el caso de la segunda se incrementa de 33 000 millones de pesos a 66 000 millones, por el mismo concepto en el mismo periodo.<sup>3</sup>

No obstante esta tendencia más bien marginal de las institucio-

---

2 Ma. Elena Cardero, *Patrón monetario y acumulación en México*, México, Siglo XXI, 1984, p. 132.

3 Banco de México, *Informes anuales* de los años citados en el párrafo.



nes nacionales de crédito para captar recursos dentro del mercado financiero local, tuvieron en cambio una participación relevante en términos del financiamiento aportado. Si se analiza el destino de los recursos por tipo de banco es muy claro el peso de la banca nacional en la estructura productiva, en particular en la industrial.<sup>4</sup> Otro elemento a considerar en esta década de los sesenta es la elevada liquidez de los pasivos, tanto de las sociedades financieras como de las hipotecarias.<sup>5</sup>

El conjunto de las obligaciones financieras (bonos, valores, pagarés, certificados y otros) crece precisamente por ese carácter de excesiva liquidez de estas obligaciones, que se sumó a la atractiva tasa de interés a que se ofrecían. Por ello, gracias a esta forma combinada de sobreprecio del dinero, que permite tasas de interés de obligaciones financieras permitió a la banca privada una expansión y un crecimiento muy acelerados, reflejando al mismo tiempo la expansión de las utilidades de las principales empresas y su integración cada vez mayor con el sistema financiero.

Es notable que esta enorme masa de beneficios no encontrara ubicación fácil en la estructura productiva, y resultara indispensable un aparato bancario que le permitiera continuar valorizándose como parte de una fracción del capital total. Resulta desde entonces muy evidente la orientación del costoso aparato financiero hacia sectores que redituaban ganancias extraordinarias tanto de empresas nacionales como extranjeras y la medida en que esas utilidades resultaron superiores a la tasa de rentabilidad promedio de la industria, sobre todo de bienes intermedios y de capital.

Esta tasa de beneficio que favoreció su colocación o asignación del capital en aquellas actividades de ganancia extraordinaria, fue la que paulatinamente volvió inviable la expansión sectorial equilibrada. Entre tales actividades, las que surgen dentro de la propia estructura financiera privada coadyuvaban de manera especial, profundizando el desequilibrio estructural del aparato productivo.

La integración vertical de la banca mexicana facilitó la consolidación, compatibilización y cobertura de una estructura de pasivos con distintos plazos, riesgos y garantías; así, la aceleración del proceso de captación de recursos permitió que la banca expandiera la emisión subsecuente de obligaciones y, por ende, la multiplicación del crédito. Por eso el capital financiero privado adquiere en los

---

4 El mantenimiento de esta estructura bancaria pública se logró sostener a través de los llamados créditos puente, es decir, obteniendo préstamos de otros bancos públicos o privados para proporcionar préstamos.

5 El elevado rendimiento que ofrecía el capital accionario de las hipotecarias, en comparación con los otros tipos de bancos, explica este aumento y las modificaciones en la participación de las hipotecarias en la emisión de acciones bancarias.

años sesenta su carácter de *capital gigante*, pues en la medida en que es capaz de crear sus propios activos puede integrarse con las nuevas estructuras productivas en un importante proceso de *fusiones de capital bancario con capital productivo*.

El contexto creado en este decenio hizo de la banca el aparato más adecuado y expedito para reconcentrar y reubicar el capital. La economía adquirió un creciente carácter financiero y puede decirse que tanto el sistema monetario como el aparato bancario adquirieron solidez y confiabilidad.

## CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL BANCARIO. LA BANCA MÚLTIPLE

La herencia que recibe la década de los setenta es una estructura bancaria y financiera con franca tendencia a crecer, pero de una manera más concentrada y centralizada ya que los recursos eran detentados por unas cuantas instituciones.<sup>6</sup> En 1950, 42 instituciones concentraban el 75% del total de los recursos, mientras que en 1970 sólo 6 de ellas controlaban el 60%. Para 1975 ese porcentaje lo superaban 4 bancos.<sup>7</sup>

Tan notable como la concentración y centralización de capital en los bancos es el proceso de profunda reorganización de su estructura, que en esos años cristaliza en lo que se conoce como banca múltiple. Este proceso, de carácter mundial, se dio incluso en los países donde la banca especializada mostraba mayor arraigo, como es el caso de Estados Unidos.

Así, el acelerado proceso de reorganización de la banca en forma de banca múltiple, hasta en los países capitalistas de menor desarrollo, como México, obedeció en gran medida al papel que, como ya se señaló, tiene ese sector en el proceso general de acumulación, no como mero aportador de fondos, sino también como elemento ordenador del proceso. Se puede decir que la conversión en banca múltiple en los años setenta tuvo las siguientes causas:

1] La marcada tendencia hacia una relación más estrecha entre el capital productivo y el bancario en aras de su mejor adecuación con los profundos cambios del capitalismo contemporáneo.

---

6 Ya en 1950 existían 248 instituciones bancarias; sin embargo, para 1970 habían disminuido a 240 y para 1981 quedaban tan sólo 63, según datos de la Comisión Nacional Bancaria en sus boletines informativos de los años correspondientes.

7 Esa tendencia se va acentuando al grado de que el 75% o más de los recursos se encontraban distribuidos entre 18 instituciones. Pero en 1979 el porcentaje anterior era superado por sólo seis de ellas. Véase Banco de México, *Informes anuales* 1950, 1970, 1975 y 1980.

2] La valorización de los excedentes empresariales se vuelve prioritaria en todos los países frente a la disminución de la tasa global de crecimiento del producto.

3] La incertidumbre que se apodera de las empresas y que se expresa a través de una intensa especulación respecto a variables como la tasa de interés y los tipos de cambio, de la cual resultan enormes pérdidas o cuantiosas ganancias, y que da inicio a la era de las estructuraciones de capital, es decir, de planificaciones financieras en las que se incluye como factor esencial el mantener estrechos vínculos entre las empresas y los bancos.

4] Oscilaciones en las ganancias e incertidumbre en las estructuras industriales que hacen indispensable el respaldo bancario, sin el cual las empresas no hubieran podido subsistir. Es decir, un respaldo consistente en condiciones preferentes de financiamiento, asesorías frente a los avances tecnológicos y otros.

5] Los sectores considerados "de punta" que mantenían un carácter casi monopolístico de la tecnología aplicada requirieron un volumen de financiamiento sólo posible a través de nuevas instituciones bancarias que les respaldaran, centralizando volúmenes importantes de capital y simultáneamente haciendo óptimo el uso financiero y productivo.

Las interpretaciones sobre la pérdida de dinamismo de la inversión en la década de los setenta son muy variadas,<sup>8</sup> pero el denominador común es que la rentabilidad de las inversiones disminuyó de manera importante en ese periodo. Este comportamiento del sector productivo expresa, en primer lugar, el nuevo y reforzado papel que el sector financiero debía adoptar como consecuencia de la caída relativa de la rentabilidad, pues las expectativas de ganancias se aletargaban y las acciones, al perder penetración en el mercado, perdieron su calidad de financiamiento de primera mano, dejando a las empresas totalmente en manos del financiamiento bancario, y en segundo lugar, se presenta por un lado el hecho de que los excedentes empresariales dejan de canalizarse hacia la inversión productiva y deben valorizarse en otro ámbito y, por otro, que las empresas, al disminuir su deuda indirecta, liberan liquidez que se vuelca sobre el sistema bancario.<sup>9</sup>

Existen otros elementos importantes relacionados con la incertidumbre que causan en ese momento las tasas de interés y los plazos de amortización de los préstamos, lo que obliga a las empresas a elaborar una estrategia de defensa, dentro de la cual la creación de departamentos financieros y las asesorías bancarias son los expedientes más utilizados. Por su parte, también la banca se reestructura

---

8 Ma. Elena Cardero, *op. cit.*, pp. 166-167.

9 *Ibid.*

jurídicamente acorde con sus nuevas y variadas funciones de banca múltiple, en un ejercicio de integración vertical y horizontal que atendería por igual el crédito al consumo, a la inversión, a la infraestructura y al mercado de valores.

Las disposiciones hacendarias que desde 1970 eliminaron el tradicional concepto de banca especializada e introdujeron el de grupos financieros integrados para legalizar lo que de hecho ya funcionaba, en 1974 se convierten en una nueva ley, en cuya exposición de motivos se justifica su implantación en aras de la desconcentración financiera, racionalidad y eficiencia, así como la disminución de costos de operación y consolidación de activos.

No obstante, puede decirse que los objetivos centrales fueron en verdad dos: 1] la evolución de la banca hacia la conformación de la banca múltiple para que dentro de cada grupo bancario hubiera una mejor coordinación en sus políticas y operaciones así como mayor eficiencia, y 2] la posibilidad de que surgieran nuevas instituciones bancarias múltiples mediante las fusiones de instituciones pequeñas que mejoraran su situación competitiva frente a los grupos grandes.

Desde el principio pudo observarse que el comportamiento de la banca múltiple se apartó de los motivos principales para su legalización, pues la desconcentración financiera, motivo central, quedó rápidamente desvanecida y olvidada frente al proceso contrario; esto es, se produjo un acelerado proceso de concentración tan evidente que, para 1979, de 30 bancos múltiples que representaban entre el 91 y 92% del total de pasivos bancarios, cuatro reunían el 68% de las sucursales en todo el país, y solamente dos acaparaban el 45.8% de éstos.

Otro factor importante es la captación de recursos, que indica que seis instituciones absorbían el 76% de ésta,<sup>10</sup> cuatro de los seis anteriores el 66% y los dos más grandes el 48%. Pero la concentración se vuelve más evidente en términos de utilidades, puesto que las mismas seis instituciones acapararon en 1982 el 85% de los 14 702 millones de pesos que conformaron el total de las utilidades obtenidas por la banca mixta y privada.<sup>11</sup>

Es importante mencionar algunos cambios de proporción entre bancos privados y públicos que muestran el nivel de intervención gubernamental en este periodo, pues de los seis, los tres mayores redujeron su participación relativa (de 58 a 53%), en tanto que se da un notable incremento de la participación de los bancos públicos (Grupo Internacional-Nafinsa y Grupo Somex).<sup>12</sup> Sin embargo, en

---

10 Bancomer, Banamex, Serfin, Internacional, Comermex y Somex.

11 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, *Boletín Estadístico*, varios números de 1979.

13 Ma. Elena Cardero, *op. cit.*, p. 198.

términos de recursos, la distancia entre los dos grandes bancos privados y los públicos era todavía muy grande. Además, la constitución de los bancos del Estado en banca múltiple explica en parte el aumento de sus recursos y su importante participación en el financiamiento total; pero sin perder de vista que la mayor parte de sus pasivos provinieron de préstamos concedidos por bancos del exterior, lo que indica su calidad de tan sólo intermediarios de préstamos que provenían del mercado internacional.

Sin duda, la internacionalización de la banca privada tuvo como referente inmediato la creación de la banca múltiple, por lo que se volvió frecuente que sus sucursales en el exterior concedieran préstamos a las instituciones nacionales de crédito, las que a su vez lo transferían a clientes del mercado interno. Además, debido a que hasta fines de los años setenta las instituciones nacionales no desarrollaban actividades de banca comercial, los préstamos que otorgaban "refluían" como depósitos en las instituciones privadas.

Existe suficiente evidencia estadística acerca de que, en la práctica, la concentración de recursos en manos de un número reducido de bancos aumentó, y los costos de operación, financieros y no financieros, *no se redujeron*, sino al contrario;<sup>13</sup> en cambio las utilidades aumentaron,<sup>14</sup> y el verdadero acierto de esta nueva estructura fue una mayor y exitosa presencia del sistema bancario mexicano en el mercado financiero internacional.<sup>15</sup>

La participación de la banca mexicana en la obtención de créditos externos fue de vital importancia, pues con su mediación se obtuvieron entre 1970 y 1979 cerca de 8 000 millones de dólares. Además, la íntima relación entre capital industrial y capital financiero no podía ser más evidente, pues los grupos empresariales más poderosos *poseían su propio banco*. El Grupo Alfa, por ejemplo, era el dueño de Banpaís; el Grupo Peñoles de Banca Cremi; el Grupo ICA del Banco del Atlántico; el Grupo Monterrey de Banca Serfin; el Grupo Chihuahua de Comermex; el Grupo Continental del Banco Continental; el Grupo Canadá del Banco Popular; el Grupo Indus-

---

13 Durante los años setenta y ochenta la banca múltiple hubo de enfrentar la incorporación de nuevas tecnologías. Sólo un volumen de negocios ampliado y un conjunto de servicios integrados podía hacer frente a la competencia extranjera.

14 Esto es fácilmente comprobable, ya que fue resultado del incremento del volumen relativo de operaciones bancarias.

15 Banamex se integró al consorcio Interamerican Bank, junto con Bank of America, Deutsche Bank, U.B. of Switzerland y Dai Ichi Bank; Bancomer integraba el Grupo Libra Bank junto al Chase Manhattan Bank, Royal Bank of Canada, Mitsubishi Bank, Swiss Bank, Crédito Italiano, Nat Westminster, Banco Spirito Santo de Portugal y Banco Itau de Brasil; Serfin pertenecía al Grupo Euro Latinoamérica.

trial Saltillo de la Financiera del Río Bravo; el Grupo Ramírez del Banco Comercial de Monterrey, y el Grupo Aarón Sáenz del Banco de Industria y Comercio, luego integrado a Confía.

De las alianzas más poderosas y conocidas, a partir de grupos financieros están: el Grupo Bancomer, conformado por varias aseguradoras y casas de bolsa; por Liverpool, Aurrerá, Frisco y Martell; por arrendadoras y compañías productoras de concreto; por Toshiba y Productos Químicos. Además con participación en Anderson & Clayton, Bayer y General Electric.

El Grupo Banamex era accionista fuerte en no menos de diez empresas de las 100 mayores del país, entre ellas algunas filiales extranjeras como Celanese, Kimberly Clark y Union Carbide. Además, dueños de cadenas de hoteles como Camino Real; de Condu-mex, IEM, Nacobre, Purina, Asbestos de México, París-Londres, Sanborn's, Ericsson, El Palacio de Hierro y John Deere, entre otras.

Los ejemplos anteriores muestran con creces que la fusión del capital industrial y bancario floreció como nunca antes, con lo cual también es fácil deducir dónde se concentraron los 8 000 millones de dólares obtenidos del exterior entre 1970 y 1979.

Esta mayor integración del circuito financiero local con el internacional generó colateralmente fenómenos financieros de gran magnitud e importancia: altas tasas de interés, deslizamiento cambiario e inflación, que imprimieron al sistema financiero nacional un carácter fuertemente especulativo, y repercutieron con fuerza en las decisiones de política económica de la siguiente década, específicamente en la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.

El manejo de las divisas, principalmente su contratación en el exterior y su colocación como crédito interno, tanto para empresas públicas como privadas, constituyó una importante fuente de utilidades para el negocio bancario mexicano, el que además, con sus sucursales en el extranjero, pudo manejarse al margen del encaje bancario y del pago de impuestos.<sup>16</sup>

Resulta interesante observar que, una vez más, el sector privado nacional se caracterizó por un intenso proceso de centralización del capital en un número reducido de grupos, apoyados con recursos financieros tanto internos como externos; de manera que la centralización no sólo se da en épocas de crisis sino también en las de expansión.

En la base de este proceso de centralización prevalece una política de corte típicamente monetarista que propicia que el sector productivo se financie con recursos externos más baratos; que el sector bancario privado obtenga, por su lado, el grueso de las ganan-

---

16 Rosario Green, "Deuda externa. El callejón de las decisiones", en *El desafío mexicano*, México, Océano, 1982, p. 117.

cias de la especulación financiera con la moneda extranjera, y que el ahorro interno no aumente sino sea desplazado por el ahorro externo.

Si a todo lo anterior se le suma la caída de los precios del petróleo en 1981, se obtiene el mecanismo que da marco a la especulación y la crisis de insolvencia de esos años.

#### **NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA Y NUEVA ESTRUCTURA FINANCIERA**

Toda la circunstancia que rodea a los últimos años setenta y principios de los ochenta está caracterizada por la posición del Estado, en el sentido de instrumentar una gran cantidad de medidas de apoyo al sector productivo y financiero tanto nacional como extranjero. El nuevo empuje en favor del sector privado mediante una mayor presencia del Estado en la economía se vio acompañado de una capacidad cada vez menor para regular la crisis y apoyar al sistema productivo, pues la gestión estatal tuvo que apoyarse en un mayor endeudamiento, articulándose deuda interna y externa, hasta traspasar la magnitud del déficit presupuestal. En realidad, la dinámica monetaria y financiera del momento expresaba la pérdida de control por parte del Estado.<sup>17</sup>

Lo que en un principio se manifestó como escasez de dólares y mayores deslizamientos y devaluaciones, continuó por un breve lapso en un mercado doble y triple de cambios y finalizó, como antes se dijo, con la nacionalización de la banca y el control de cambios. Desde enero de 1982, cuando se va agravando la crisis y es evidente la pérdida de las riendas de la política económica por parte del gobierno, también se hace evidente la puesta en marcha de una campaña de desestabilización política, en la que los empresarios desempeñaron un papel preponderante.

Sin duda la banca significaba para el empresario algo más que la concesión de una actividad económica; era una muestra del papel que debía desempeñar el sector en el desarrollo del país. Era, junto a la libertad de cambio, la defensa de su actividad, y su presencia un símbolo de la libre empresa. Por eso se observa que la nacionalización no derivó simplemente de la fuga de capitales, sino del proceso de desestabilización puesto en marcha desde principios de 1982, dentro del cual las fugas de divisas fueron únicamente uno de los efectos, ya que no estaba en juego sólo la descapitalización, sino también la soberanía del Estado.

---

<sup>17</sup> Las funciones de la moneda nacional fueron perdiéndose para ser efectuadas cada vez en mayor escala con dólares. La política monetaria fomentó un acelerado proceso de dolarización de depósitos y de captación externa de recursos para las empresas.

Nacionalizar era la mejor forma de anular lo que la iniciativa privada había logrado hasta entonces, y la manera de recuperar el lugar y la fuerza del Estado mexicano. La banca era algo más que un bastión económico: era un símbolo empresarial. La fuga de capitales se llevaba a cabo junto con la difusión de rumores, anónimos, bombas, etc., para lograr la quiebra del país y de su gobierno, así como para conseguir rectificaciones profundas, cuyos beneficios serían principalmente para el sector privado.<sup>18</sup>

No cabe duda que con esta tenaz política del Estado de favorecer hasta sus últimas consecuencias al sector privado se coadyuvó a la gestación de una crisis no sólo económica sino también política y social que llevó, en un intento por relegitimar la presencia del Estado como eje de la nación, a la nacionalización de la banca; pero cuyo efecto económico central pudo haber sido también el de poder ofrecer una mayor racionalidad en el uso de los recursos financieros.

Sencillamente, la nacionalización de la banca colocó en manos del gobierno los instrumentos necesarios para concretar un conjunto de medidas que hubieran llevado a objetivos más amplios, es decir, a objetivos que un proyecto nacional hubiera podido contemplar en términos de metas de corto, mediano y largo plazo hacia un desarrollo económico y social acelerado, con las que no sólo se diera solución a las necesidades sociales más apremiantes, sino, al determinar prioridades, a apoyar y proporcionar los volúmenes de crédito necesarios para estimular las principales ramas productivas, así como a la realización de una profunda reforma fiscal que permitiera ampliar los ingresos del Estado y favoreciera la redistribución del ingreso.

Pero el carácter parcial de esta acción gubernamental no desanimó al empresariado; por el contrario, le enseñó que en las concesiones estatales radica la posibilidad de alcanzar posiciones y fuerza. Entendió, en suma, que debía adecuar su estrategia para lograr sus aspiraciones políticas, y comenzó a ponerlo en práctica el mismo día en que se inició la nueva administración, la de Miguel de la Madrid.

Quizá no haya habido nunca un gobierno que contara con la fuerza de un Estado como el que consiguió crear al final de su gestión el presidente José López Portillo con la banca. Podría quizá, como nunca antes, haber procedido a un replanteamiento profundo del desarrollo que, sin eliminar al empresariado de sus bases, sí lo reubicara. Sin embargo, la administración del presidente De la Madrid eligió el camino de la rectificación, porque no se pueden soslayar un par de importantes cuestiones que le quedaron por resolver a su gobierno: la indemnización a los exbanqueros y la firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional.

---

18 Véase Rogelio Hernández, *Empresarios, banca y Estado*, México, FLACSO, 1988.



En cuanto De la Madrid se hace cargo del Ejecutivo, establece oficialmente (en el decreto del 4 de julio de 1983) la forma de pago de la indemnización a los exbanqueros a través de la emisión de bonos del gobierno federal para el pago de la indemnización bancaria.<sup>19</sup> Se determinó que fueran bonos negociables inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios Financieros y se empezaron a cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores. Para administrar la emisión de esos bonos y pagar la indemnización se creó el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria constituido por el Banco de México. Cabe recordar que el valor de esta indemnización fue superior al valor de los activos de los bancos nacionalizados.

El periodo 1982-1988 se caracteriza por el estancamiento de la actividad económica en una magnitud hacía muchos años no conocida, aunado a la cual se desarrolla un gravísimo proceso inflacionario y de expansión de las actividades especulativas, actividades que se convierten rápidamente en la mejor opción para mantener la valorización de los capitales durante la crisis, utilizando los propios instrumentos monetario-financieros como formas de capitalización de la recesión; es decir, que la recesión se expresa, con más intensidad, en un sometimiento del ámbito productivo al ámbito monetario.

El estancamiento, la inflación y la especulación financiera son elementos que estimulan importantes transformaciones en las estructuras de los mercados, tanto desde el punto de vista del origen de los ingresos como su destino y aplicación, lo que significa en última instancia la reestructuración del poder económico de los diferentes capitales.

La aplicación de la política de estabilización y ajuste recomendada por el Fondo Monetario Internacional es justificada por el gobierno como necesaria para el logro de un "nuevo nivel macroeconómico de equilibrio", esto es, la superación de los desequilibrios interno y externo mediante la reducción del crédito, liberación comercial, saneamiento de las finanzas públicas y tipo de cambio real fijo, estrategias que se acompañaron de "transformaciones estructurales para crecer con estabilidad..." regulando la economía a través de las leyes del mercado, lo que equivalía a desaparecer las perturbaciones que originaba el activismo estatal en la economía.

Los resultados fueron bastante visibles, pues la inversión pública empezó a reducirse paulatinamente, en tanto que la inversión privada aumentó. Así, se calcula que la primera se redujo entre 1982 y 1988 hasta quedar en 30% de la inversión total, mientras que la segunda —incluida la inversión extranjera— cubrió el 70% restante

---

19 Bonos nominativos que devengan intereses trimestrales garantizados directa e indirectamente por el Estado.

en el mismo periodo.<sup>20</sup> Una de las facetas más importantes del nuevo papel del Estado se expresó en la desincorporación de las empresas públicas, pues de 1 155 en 1982 quedaron en 1988 tan sólo 438.<sup>21</sup>

El punto de partida de la desincorporación se inicia con las modificaciones constitucionales hechas en 1983, año en que se le otorga al Estado el carácter de rector de la economía. De acuerdo con los textos reformados de los artículos 25 y 28 de la Constitución, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo exclusivo de las áreas estratégicas y su participación, por sí o conjuntamente con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

En concordancia con lo anterior, las transformaciones en la estructura y financiamiento de la banca nacional fueron importantes. En 1983 se inicia la primera etapa de fusiones y liquidaciones de intermediarios bancarios para "nacionalizar" el funcionamiento del sistema. De un total de 60 instituciones se liquidaron 11 y se fusionaron 20, para quedar 29 en total. Además se aprobó un nuevo marco regulatorio para que pudieran operar como sociedades nacionales de crédito.

En la segunda etapa de reestructuración, efectuada en 1985, el número de instituciones se redujo a 19; por último, a mediados de 1988 sumaban solamente 18 por efecto de la fusión del Banco Serfin y el Banco de Crédito Mexicano. En función de su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos, la estructura bancaria mexicana quedó conformada por los bancos nacionales multirregionales y los regionales.

Las primeras medidas orientadas expresamente a la liberación del sistema financiero surgen a finales de 1988, lo que permite ampliar el mercado de aceptaciones bancarias y el de otros instrumentos no sujetos a reglamentaciones tradicionales, además de los primeros ejercicios de liberalización de las tasas de interés y de los plazos de las operaciones. En suma, puede decirse que los prolegómenos y bases de la "modernización financiera" surgen desde el periodo 1982-1988, es decir, un "sexenio" antes, y son los siguientes:

1] Las tradicionales condiciones de financiamiento del desarrollo basadas en un importante componente del ahorro interno desaparecen, pues el país se convierte en exportador neto de capitales

---

20 Véase Oscar Guerra Ford, "La relación Estado y economía en México", en *Economía Informa*, julio-septiembre de 1990.

21 No toda la desincorporación entrañó hasta esta fecha privatizar; la parte que se vendió al sector privado significó un 30%, la liquidación un 35%, 18% fue extinción, 10% se fusionó y las transferencias significaron cuatro por ciento.

ante las elevadas tasas de interés que imponen los acreedores privados internacionales. Se calcula que el servicio de la deuda externa significa, en esos años, una transferencia neta anual promedio hacia el exterior de aproximadamente el 7% del PIB. En este flujo hacia el exterior participaron también "capitales golondrina", por un monto cercano al 40% de la deuda externa total.<sup>22</sup>

2] La profunda transformación que sufre la intermediación financiera institucional a partir de la "nacionalización" de la banca inicia un importante proceso de cambio en la propiedad de los intermediarios financieros no bancarios, pues aunque en principio se mantuvieron como propiedad de la banca nacionalizada, fueron posteriormente vendidos al sector privado. Se trata básicamente de las casas de bolsa.

Con esta circunstancia se crea un sistema de intermediación financiera bursátil poderosísimo, pues a los antiguos dueños de casas de bolsa se adicionan nuevos grupos empresariales. La captación del volumen de recursos por estas instituciones durante la década estudiada, puede decirse que fue de grandes proporciones, en particular cuando ocurre el desplome bolsístico de 1987 y se publican algunas cifras que se refieren a lo manejado por estas instituciones.

Garrido y Quintana, en un estudio del periodo,<sup>23</sup> calculan que entre 1980 y 1982 esta captación se incrementó a una tasa anual del 22.5% en promedio, lo que representaba en la fecha de la nacionalización un incremento del 238% en términos reales. Así también, concluyen que el mercado accionario fue el que creció más aceleradamente (52% en promedio, con base en el año 1978), lo cual incidió en la estructura del mercado de valores, pues si bien en 1982 el 70% de los recursos de los inversionistas estaban colocados en Cetes, en 1988 este porcentaje había bajado al 14%. En cambio, los fondos colocados en acciones pasaron del 9 al 34% en el mismo periodo.

No obstante su expansión, este cambio no reflejó de manera particular que el mercado de valores hubiera adquirido un carácter de verdadero mercado de capitales, pues la mayor parte de las operaciones siguieron correspondiendo al mercado de dinero, especialmente con instrumentos gubernamentales. En otras palabras, el mercado de valores siguió siendo un mercado de colocaciones de corto plazo en el que dominaron las transacciones realizadas con valores públicos.

Como se dijo arriba, si bien el mercado accionario hasta 1987 había presentado una expansión extraordinaria, se debió en par-

---

22 Véase Celso Garrido y Enrique Quintana, "Las finanzas de la crisis", en *México en la década de los ochenta*, México, UAM, 1990.

ticular al crecimiento de su estructura física: nuevas oficinas y más empleados en las casas de bolsa; pero desde el punto de vista de las transacciones, la mayor parte de ellas fueron realizadas por un pequeño grupo de inversionistas, quienes por supuesto fueron los que obtuvieron una enorme masa de ganancias. Las pérdidas del crac en ese año las absorbieron los pequeños inversionistas que habían ingresado al mercado bursátil unos meses antes del desplome, atraídos por las ganancias millonarias que exhibían estas instituciones.

3] El crecimiento extraordinario de la intermediación bursátil dio lugar a un proceso de intermediación financiera que competía con ventaja con el sistema bancario, razón por la cual se le denominó "banca paralela". Tal paralelismo, aunque nunca reconocido por las autoridades financieras, se daba porque llegó un punto en que tras las transformaciones de los bancos las líneas divisorias entre las funciones de los mismos y los intermediarios no bancarios eran imperceptibles, al quedar relegadas las actividades tradicionales de la banca a un segundo término con el surgimiento de la banca de inversión. El manejo de recursos de terceros en condiciones de tasa y plazo muy atractivas hace de la banca de inversión un importante competidor en la captación de recursos.

Desde 1988, la captación de estas instituciones se eleva muy por encima de la captación por instrumentos tradicionales; su forma de operar mediante mesas de dinero (colocando recursos a plazos muy breves: ocho, 15, 30 días) no se distingue prácticamente en nada de las casas de bolsa; de ahí que el llamado paralelismo entre estos diversos intermediarios fuera rebasado por los desarrollos funcionales de estas instituciones.

4] Con esta estructura, el sistema financiero se convierte en el ámbito perfecto para la valorización de los excedentes económicos, pues con el uso de sus mecanismos logran rendimientos en las tasas de interés nunca antes alcanzados, al tiempo que desalentaban la fuga de capitales y estimulaban la colocación de los valores de deuda pública interna en el mercado de valores nacional.

Los encajes a que fueron sometidos los recursos de la banca nacionalizada se elevaron hasta en un 100% respecto de la captación marginal de los valores gubernamentales. Con esto, la banca se convierte en la vía para transferir recursos con fines fiscales; así, la absorción de fondos captados a través de la banca múltiple para financiar la deuda pública interna, desde esos años llegó a ser más importante en monto y flujos de intereses que la misma deuda pública externa.

5] Tales transformaciones en la estructura y funciones de las instituciones del sector financiero provocaron que las posiciones

financieras del sector público y del sector privado se invirtieran con relación a las posiciones tradicionales, pues mientras el sector público adopta una posición fuertemente deudora, el sector privado, en especial los grandes capitales ubicados en el mercado de valores, pasan a tener una posición acreedora.

Pero lo más importante es que la evidencia de que esta diversificación de las inversiones de los grandes capitales en diversas esferas de la actividad económica, fundamentalmente en la actividad financiera, permitió la existencia de una globalización de las ganancias, pues las nuevas relaciones de integración entre las esferas productiva y financiera han dado como resultado una nueva oligarquía financiera más fuerte y estructurada que nunca.

### 3.

## **Modernización, desincorporación y reprivatización de la banca mexicana**

### **ESTRATEGIA DEL ESTADO: LA MODERNIZACIÓN**

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 plantea como objetivos esenciales la soberanía, la democracia, el crecimiento y el bienestar, y, como estrategia para alcanzarlos, la modernización nacional. Su significado: una modernización integral que asume cambios y transformaciones tanto en el ámbito político como en el social y en el económico.

Este último aspecto presupone, a su vez, la reestructuración productiva del país en la perspectiva de una profunda eficiencia de su aparato económico y financiero que lo coloque en el contexto mundial en condiciones de competencia. Este principio de mayor competitividad de los mercados, aunado al de una cada vez mayor participación del Estado, se convierten en el eje rector de tal estrategia de modernización, aunque con ella se modifique en forma sustancial el compromiso histórico del Estado mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 ha sido sometida desde entonces a continuos cambios, entre reformas y adiciones, pero siempre en torno a una conducción económica estatal que permitiera el cumplimiento del proyecto de modernización y desarrollo de largo alcance, fundamentado en su inalienable carácter soberano.

Es ésta la razón por la cual las reformas recientes en aras de la modernización integral que requieren de un Estado menos participativo, que son coherentes y responden a esas rápidas y profundas transformaciones mundiales denominadas globalización de los mercados y que representan también una necesidad básica e insoslayable resultan en verdad drásticas y sumamente sensibles en el ámbito monetario y financiero, ya que se traducen en auténticos cambios estructurales en los espacios de articulación y confrontación de las diferentes formas de dinero y de las diversas funciones de los distintos intermediarios financieros.

Y es que, justamente en este campo, la modernización ha significado apertura, desregulación y finalmente desincorporación y venta, es decir, reprivatización de todos los organismos e instituciones que conforman la banca (de desarrollo y comercial), previas reformas constitucionales y reglamentarias.

Una “nueva” interpretación del ánimo del Constituyente del 17, hace aparecer como “deber” y como “razón de Estado” el “logro de la recuperación de los activos inmovilizados en la banca” y su adecuada canalización, para cumplir con “responsabilidades prioritarias del Estado”.<sup>1</sup>

Para ello, el primer paso de la apertura y liberalización consistió en desregular, es decir, en transferir de las manos del Estado la estafeta del control y manipulación de los instrumentos tradicionales propios de la política monetaria al sector privado, justificando el cambio con la convicción oficial de que es ésta la forma de “fortalecer un sistema bancario diversificado y competitivo, mejor supervisado, congruente con las necesidades sociales y con la transformación de las estructuras económicas”.<sup>2</sup>

La liberalización financiera se inicia, como en los demás países en que la ha habido, con la liberalización de las tasas de interés pasivas y con la implantación de la denominada banca universal.<sup>3</sup> Para ello, se determinó que el rendimiento de los Cetes, que desde hace tiempo era la tasa líder, no solamente dejaría de regir el movimiento de las tasas de interés, sino que iniciaría su descenso hasta alcanzar un nivel mínimo. Sería la libre competencia la que marcaría estos niveles.

## ¿NI PRIORITARIA NI ESTRATÉGICA?

El 5 de septiembre de 1990 el *Diario Oficial de la Federación*, que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informó del decreto presidencial emitido con base en la facultad que le confiere al Ejecutivo la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos

---

1 Nacional Financiera, “VI Reunión Nacional de la Banca”, en *El Mercado de Valores*, núm. 17, 1 de septiembre de 1990, pp. 3 y 4.

2 *Ibid.*

3 En la primera mitad de la década pasada tuvo lugar un proceso de sustitución de crédito bancario por el financiamiento directo mediante los mercados bursátiles. Este proceso obligó a la banca comercial a incursionar, cada vez más, en actividades propias de dichos mercados. Al mismo tiempo las instituciones bancarias aumentaron la gama de productos y servicios para atender un número creciente de mercados, a la vez que ampliaron su cobertura geográfica. Tales cambios, se dice, configuraron la tendencia hacia la banca universal.

31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4º, del 11º al 15º, y del 17º de la Ley de Instituciones de Crédito, y con aprobación del Constituyente Permanente, para modificar los artículos 28 y 123 constitucionales.

El considerando sustenta la "necesidad impostergerable" de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos; dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, que modifica la raíz de las circunstancias que explican la estatización de la banca, y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de la banca y crédito en beneficio colectivo, "evitando subsidios, privilegios y abusos".

En congruencia con estas decisiones, el 18 de julio del mismo año se publica, también en el *Diario Oficial*, la nueva Legislación Bancaria a través de la cual se empieza a regular la prestación del servicio de la banca y crédito, al tiempo que se definen las características de las instituciones que lo prestan y las normas para su operación, bajo nuevas bases de estructura de capital y, según la letra de la misma ley, "fortaleciendo las atribuciones en las cuales se sustenta la rectoría que sobre dicho servicio ejerce el Estado".<sup>4</sup>

En la Exposición de motivos que precedió la aprobación de dicha ley fueron calificados como estratégicos algunos factores en ese proceso legislativo, tales como la tendencia a la banca universal y la decisión de separar patrimonialmente la banca de la industria y el comercio, y la apertura gradual a la inversión extranjera.

Este carácter estratégico de los mencionados factores no guarda relación alguna con los conceptos de origen constitucional, rectoría del Estado y soberanía nacional, puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron los límites al tamaño del sector paraestatal mediante dos categorías: lo prioritario y lo estratégico, que como normas del proceso de desincorporación resultaron tal vez adecuadas en el caso de muchas empresas públicas hoy desincorporadas o en proceso de desincorporación; pero que en el caso de las empresas públicas del sector financiero (específicamente la banca múltiple), de probada rentabilidad<sup>5</sup> e indiscutible carácter estraté-

---

4 Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 1990.

5 Se calcula que las utilidades promedio obtenidas por la banca a partir de septiembre de 1982 fueron 250% superiores a las obtenidas antes de esa fecha; y que su coeficiente de rentabilidad bancaria, definido como porcentaje de utilidad neta sobre capital pagado más reservas, con el índice de inflación y la tasa de rendimiento de los Cetes a 28 días creció de 26 a 70% al pasar a las manos del Estado. Véase Banco de Comercio Exterior, "El sistema bancario mexicano", en *Suplemento de Comercio Exterior*, febrero de 1991.



gico, vuelven algo confusos tanto el proceso de referencia como la propia estrategia de cambio estructural que da apoyo al Plan, puesto que en el capítulo 5 intitulado Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios, en el inciso 5.3.9 "Modernización de la empresa pública" dice:

*El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito.*<sup>6</sup>

El Plan observa con claridad en el párrafo de referencia el criterio de que la prestación de servicios de banca y crédito se mantendría en propiedad y control del Estado, por ser *área estratégica*. No obstante su vigencia, a mediados de 1990 se planteó la iniciativa de las reformas constitucionales antes mencionadas, tras de las cuales se proyectó el proceso de desincorporación de los bancos múltiples mediante un organismo *ad hoc*, el Comité de Desincorporación Bancaria, el cual establece las bases y criterios para hacer recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes en tal proceso, a partir de algunos principios fundamentales:

- I. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;
- II. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración;
- III. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;
- IV. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;
- V. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;
- VI. Tratar de obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;
- VII. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado y,
- VIII. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

El 25 de septiembre de 1990 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer a través del *Diario Oficial* el procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos repre-

---

6 Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, p. 89. Cursivas nuestras.

sentativos del capital de las instituciones de banca múltiple propiedad del gobierno federal.

Así, no obstante haber sido reconocidas como estratégicas en principio, el proceso de desincorporación las reprivatiza. Esta discrecionalidad con que no sólo es interpretada sino modificada nuestra Carta Magna pone de manifiesto la indefinición de las categorías constitucionales: lo estratégico y lo prioritario, cuya elasticidad ha favorecido la "apertura" de los criterios cuando de política económica se trata, pues a pesar de la inminente y necesaria modernización integral, los principios de rectoría del Estado y soberanía nacional se ven inmersos en un mar de contradicciones, como las que surgen del reconocimiento de que no obstante su productividad y eficiencia la banca nacionalizada dejó de ser, por decreto, estratégica y prioritaria.

Al respecto puede decirse que son varios los indicadores que prueban la mencionada productividad y eficiencia de la banca múltiple, justamente entre 1982 y 1989. Así, los índices de captación, colocación de recursos y utilidades netas se incrementaron sensiblemente, en particular si se toman en cuenta los bajos saldos e índices negativos que la banca en general presentaba al ser "nacionalizada".<sup>7</sup>

**Cuadro 2**  
**ESTADO DE RESULTADOS DEL SISTEMA BANCARIO\***  
(Miles de millones de pesos de 1989)

<i>Concepto</i>	<i>1983</i>	<i>1989</i>	<i>Variación %</i>
Margen financiero	4 318	5 056	17.1
Balance primario	-2 930	-2 201	-24.9
Ingresos distintos de intereses	4 334	6 460	48.8
Gastos distintos de intereses	7 273	8 661	19.1
Utilidades brutas	1 389	2 855	105.5
Utilidades netas	682	1 964	188.0

FUENTE: "El Sistema Bancario...", en *Comercio Exterior*, p. 22.

\* Incluye 15 sociedades de crédito.

Otros índices, como el de capitalización, rentabilidad, eficiencia y productividad también se incrementaron al tiempo que diversificaron ampliamente la gama de "productos" y servicios ofrecidos por este sector.

<sup>7</sup> El término "nacionalización" se refiere, desde el punto de vista jurídico, a la expropiación de activos, pero esencialmente a la estatización de la actividad bancaria.

Se considera que la capitalización entre 1982 y 1989 creció 139% en términos reales, al pasar de 95 000 millones de pesos a 10 billones. De hecho, el coeficiente de capitalización mejoró sensiblemente. La relación capital contable sobre activos totales aumentó de 2.75 puntos a 6.48 en 1989.

Medidas las utilidades como porcentaje de los activos totales, el incremento real es aún mayor, pues de 0.45% en 1982 pasaron a 1.33% en 1989. Si se compara el índice de rentabilidad con el índice de inflación y la tasa de rendimiento de los Cetes a 28 días, el índice de rentabilidad evoluciona en forma similar al de la inflación y se sitúa por encima de la tasa de los Cetes.

De hecho, el crecimiento del PIB bancario fue mayor que el de la economía, como reflejo de su dinámico crecimiento, aunque su infraestructura física, sus recursos crediticios y su capital humano permanecieron prácticamente constantes. Pero si los comparamos con los intermediarios financieros no bancarios, especialmente con las casas de bolsa, la desventaja resulta evidente y da pie para que, antes que otros sectores, fuera motivo de apertura y modernización. A la apertura y modernización se le antepusieron razones tales como:

las necesidades que impone la celeridad con que se han venido registrando los cambios en los mercados financieros internos y externos como consecuencia de una mayor integración económica mundial y los significativos avances tecnológicos en la intermediación financiera [...] lo que ha conllevado al imperativo de modernizar el sistema bancario mexicano para contar con un sector más sólido, amplio y diversificado que apoye y promueva la competitividad frente a otros mercados financieros.<sup>8</sup>

Este enfoque de la modernización volvió indispensable, por consecuencia, la actualización del marco jurídico que regula las actividades de todos los intermediarios financieros y de sus instrumentos y operaciones. Sin embargo está claro que tanto las reformas constitucionales antes descritas como las reglamentarias, han respondido básicamente a veloces formas de transición hacia el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y las demás formas de integración con los otros países de América Latina, todos, por cierto, en plena concordancia con la Iniciativa de las Américas propuesta por el presidente de Estados Unidos, George Bush.

---

8 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros", en *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1991, p. 3.

## LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Las transformaciones rápidas y profundas en el marco legal del sistema financiero desde el inicio del sexenio salinista tienen, en la reforma del Estado, un enorme significado, pues su papel definitivo en la praxis de la política económica y específicamente en la política monetaria, cambia de manera radical. Aparentemente se reduce su capacidad de control, pues el banco central parece dejar en manos del sistema bancario privado una parte importante del manejo de los instrumentos monetarios, al menos los cambios regulatorios así lo apuntan. Los cambios estructurales y operacionales, en la letra, minimizan la actuación gubernamental y convierten a los intermediarios financieros en accionistas, acreedores y corredores de la masa del capital dinerario.

Vale recordar que desde principios de 1989, de las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México se deriva una desregulación operativa que elimina el sistema de canalización selectiva del crédito mediante la sustitución del régimen de encaje legal por un coeficiente de liquidez de sólo el 30%, contra el 70% hasta entonces existente; y, finalmente, la desaparición del propio coeficiente en 1991.

A partir de entonces, el gobierno federal deja de financiarse a través del sistema bancario y lo hace directamente con el público mediante operaciones de mercado abierto, colocando una amplia gama de instrumentos: Cetes, Pagafcs, Bondes, Ajustabonos y Tesobonos. Se dijo que estos últimos se dedicarían para cobertura frente a fluctuaciones cambiarias y como alternativa a la inversión de renta fija en el exterior.<sup>9</sup>

Armoniza con estas modificaciones y reformas a la Ley Orgánica del Banco de México la aprobación de un "paquete financiero" integrado por distintas leyes que regularían a la mayoría de los intermediarios financieros. Se redefine, además, el marco de supervisión y control de las autoridades financieras a partir de la creación de la Comisión Nacional de Seguros y la ampliación de facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores.

Otro elemento que sobresale por su importancia es el establecimiento del nivel máximo de participación de cualquier persona física o moral nacional en los Certificados de Aportación Patrimonial

---

<sup>9</sup> Esta situación ha modificado la estructura del financiamiento de la deuda pública interna, ya que mientras en marzo de 1990 ésta se encontraba nominada en valores gubernamentales en un 89%, los créditos del Banco de México al gobierno federal representaban el 7.4%, y los provenientes del sistema bancario sólo el 3.6% del total. La expansión de la actividad económica dio lugar a una mayor demanda de crédito del sector privado, aumentando el financiamiento de la banca comercial en un 67%, decreciendo en contrapartida los requerimientos del sector público en 5.9 por ciento.

(CAP's) de la serie "B", la cual se eleva al 5% del capital pagado, al tiempo que se autoriza la emisión de la serie "C", con la que se dio participación a la inversión extranjera, aunque sin derechos corporativos, hasta por un 34% en el capital adicional de las instituciones bancarias.

La banca de desarrollo, por su parte, fue "readecuada" en sus funciones, de manera que sus operaciones quedaron concretadas en las de *segundo piso*, como complemento de las funciones de la banca múltiple y orientando su política crediticia hacia una "racionalización" de los subsidios financieros. Desde entonces también las instituciones de seguros y fianzas empezaron a estructurar sus funciones para intervenir de una manera más activa en el campo de la inversión financiera.

Las reformas constitucionales a los artículos 28 y 123, como ya se ha dicho, sientan las bases para la reforma financiera que en esencia implica el tránsito de un marco regulatorio de control estatal a un sistema apegado a las leyes del mercado, empezando por la reprivatización de la banca múltiple. La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras publicada el 18 de julio de 1990 propone una nueva organización y funcionamiento del sistema bancario a través de grupos financieros encabezados por una sociedad controladora, la cual se constituye en "propietaria, en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo. Asimismo, estará en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada uno de los integrantes del grupo".<sup>10</sup>

Está muy claro, en la propia ley, que las controladoras tienen como objeto adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo.

Los grupos a que se refiere la ley estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión. Cada grupo puede contar por lo menos con tres de las entidades financieras antes citadas, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión.<sup>11</sup>

Otro elemento relevante de la ley es sin duda la estructura accionaria de estos grupos, ya que las acciones emitidas por la controladora, dice el artículo 18 de la misma, podrán dividirse en tres series:

---

10 Artículo 15, título tercero de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

11 Artículo 7º, título tercero de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

1] La serie "A", que deberá representar el 51% del capital pagado de la sociedad, sólo podrá ser adquirida por personas físicas mexicanas, por el Fobaproa (Fondo Bancario de Protección y Ahorro), así como por el Fondo de Protección y Garantía a que se refiere la Ley del Mercado de Valores.

2] La serie "B", que podrá representar hasta el 49% del capital pagado de la sociedad. Estas acciones podrán adquirirlas, además de los citados en la serie "A", personas morales de nacionalidad mexicana, sociedades de inversión e inversionistas institucionales. A los titulares de esta serie se les confirieron derechos corporativos más amplios.

3] La serie "C", que podrá representar hasta el 30% del capital pagado, además de los compradores potenciales señalados para las otras series, las pueden adquirir personas físicas y morales extranjeras.

Por otra parte, "ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del 5% del capital pagado de una sociedad controladora";<sup>12</sup> aunque también se contempla, a continuación, la posibilidad de obtener hasta el 10%, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así lo autorizara. Y, en el caso de inversionistas institucionales y de Fobaproa y las propias controladoras (respecto a otra controladora), podrían adquirir, en lo individual, hasta un 15% del mismo.

A los consejeros directivos se les otorgan nuevas facultades, especificando sus responsabilidades en lo concerniente a políticas de captación, crédito, inversiones y a la definición de estrategias particulares.

La Exposición de motivos presenta a esta legislación como vehículo para lograr la separación entre grupos financieros y grupos industriales y comerciales, pues expresa la certidumbre de que, con esta nueva organización, un grupo financiero no puede controlar a uno industrial o comercial, ni uno industrial o comercial lo puede hacer con uno financiero.

La reforma financiera encuentra su expresión más amplia en el restablecimiento del régimen de propiedad mixta en el servicio de la banca y del crédito. La orientación de la nueva legislación contempla la posibilidad de que las inversiones necesarias para innovar al sistema bancario y fortalecer su competitividad internacional provendrían de inversionistas privados. Casi de manera contundente se asegura que el Estado no solamente conservará el control del sistema bancario sino que impedirá el monopolio de la banca y su propiedad será de nacionales, con la expectativa segura de que, por efecto de la distribución del capital social, podrá lograrse la tan anunciada

---

12 Artículo 20 de la Ley de Agrupaciones Financieras.

pulverización accionaria, justamente a través de las casas de bolsa, al considerarlas, en combinación con las sociedades de inversión, como la vía ideal para la democratización del capital.<sup>13</sup>

Tal democratización resulta una verdadera quimera, pues estas instituciones (casas de bolsa y sociedades de inversión) han conformado en años recientes poderosos grupos empresariales,<sup>14</sup> mismos que anunciaron con anticipación a las subastas públicas su intención de recuperar la mayoría de los bancos múltiples, pues contaban desde ese momento con la capacidad de compra suficiente para pagar el valor en libros de estas instituciones, y hasta 2.6 por arriba de éste, como dueños de más de la mitad de la deuda interna del gobierno federal y de las enormes ganancias que obtuvieran en tan sólo un lustro de exitosas operaciones.

A estas alturas, el proceso de reacomodo de los intermediarios financieros no bancarios en los conglomerados promovidos por la reforma financiera perfilan un mercado controlado por unas cuantas agrupaciones poseedoras de un gran poder económico y político.

Las nuevas y exitosas organizaciones que se crean al amparo de esta legislación son la prueba más elocuente de la inexistencia de cualquier asomo de democratización del capital y de promoción de un desarrollo más equilibrado entre los intermediarios, tal y como se hace explícito en la mencionada Exposición de motivos. La propiedad de estas agrupaciones de hecho ya descansa en manos de ese selecto grupo de empresarios cuyos nombres se repiten, una y otra vez, en los consejos de administración, y la centralización de capitales que suscita esta forma de agrupaciones. Aunque su aglutinamiento se justifica por el desarrollo de formas de organización más complejas, en concordancia con las necesidades de expansión económica del país y del propio mercado financiero, es de preverse que sean acaso unas cinco o seis organizaciones las que determinen la dinámica financiera del país.

A partir de la legalización de la existencia de la banca universal se empiezan a conformar los grupos financieros, algunos encabezados por una institución bursátil y otros por una sociedad controladora. De julio de 1990 a 1994 se han creado 18 grupos, estructurados de la manera siguiente:

---

13 En la Exposición de motivos de la Ley de Sociedades de Inversión se dice que estas instituciones persiguen aprovechar su potencialidad "mediante la modernización de las disposiciones respectivas, primordialmente orientadas a lograr el fortalecimiento y descentralización de dicho mercado; la democratización del capital y la contribución al financiamiento de la planta productiva del país".

14 Estos grupos están formados por 39 empresarios ubicados en las más variadas actividades, desde mineras y alimentarias hasta autopartes, química, seguros y almacenaje.

1] Grupo Financiero Prime Internacional,<sup>15</sup> integrado por Banco Internacional, Casa de Bolsa Prime (la número 8), Arrendadora Prime, Almacenadora Prime, Factor Prime, Fianzas México, Seguros Iberoamericana y Arrendadora Internacional. Su dirigente principal es Antonio del Valle. Otros propietarios son: Eduardo y Luis Berrondo Ávalos, Luis Berrondo Martínez, Alfonso del Valle Ruiz y Manuel del Valle Talavera, principalmente.

2] Grupo Financiero Serfin,<sup>16</sup> conformado por Banca Serfin, Arrendadora Serfin, Factoraje Serfin, Operadora de Bolsa Serfin (la número 5), Almacenadora Serfin, Seguros Serfin y Serfin Casa de Cambio. Intermediarias que fusionaron capitales con Almacenadora del Norte y con Empresa de Factoraje Auru. Al frente del grupo está Adrián Sada González, además de Abelardo García Arce, Manuel Sada Ades, Luis Prado Vieyra, Isaac Saba Raffoul, Jaime González Lobo, Pablo González Sada y Julián González Díaz.

3] Grupo Financiero Bancomer, formado por Bancomer, Casa de Bolsa Bancomer, Almacenadora Bancomer, Arrendadora Bancomer, Factoraje Bancomer y Casa de Cambio Bancomer. Originalmente denominado Grupo Financiero Monterrey, sus instituciones asociadas son las siguientes: Acciones Bursátiles (la número 4), Casa de Cambio ABSA, Fianzas Monterrey, Seguros Monterrey, Arrendadora Monterrey, VAMSA y Factor de Capitales. Al frente del Consejo de Administración está Eugenio Garza Lagüera, y como miembros destacados del mismo: José Fernando Calderón, Alberto Baïlles González, Armando Garza Sada, Eduardo Ángel Elizondo Lozano, Max Mitchel Suberville, Ricardo Guajardo Touche, Alfonso Garza Valdez, Ma. Elena Rangel de Garza Lagüera, Javier Lucio Barragán Villarreal y Othón Ruiz Montemayor.

4] Grupo Financiero Inverlat, a partir Inverlat, la principal casa de bolsa (número 1), que agrupa a Multibanco Comermex, Arrendadora Inverlat, Factoring Inverlat y Casa de Cambio Inverlat. Sus dueños son: Agustín F. Legorreta, Agustín F. Legorreta Chauvet, Jorge Ballesteros Franco, Enrique Robinson, Bernardo Garza Sada y otros.

5] Grupo Financiero Probursa, controlado desde el principio por la Casa Probursa (la número 7), asocia a: Casa de Bolsa, Banco Mercantil Probursa, Seguros Probursa, Fianzas Probursa, Casa de Cambio Probursa, Almacenadora Probursa, Factoraje Probursa y Arrendadora Probursa, dos sociedades de inversión y de ingeniería

---

15 Al conformarse por primera vez en 1991 se denominaba Grupo Prime, pero al incorporarse el Banco Internacional adopta el nombre de Grupo Financiero Prime. Recientemente es Grupo Prime-Internacional.

16 Antes, Grupo Financiero Operadora de Bolsa, cambia al incorporarse a Serfin.



financiera.<sup>17</sup> Está considerado como uno de los conglomerados mejor integrados. El director del mismo es José Madariaga Lomelín,<sup>18</sup> y entre los principales propietarios están Eugenio Garza Lagüera y los hermanos Martínez Huitrón, Anuar Name Yapu, Alfredo Achar Tussie, Alejandro Madariaga, Ausencio Lomelín Anaya, José Madariaga Lomelín y Guillermo Esnar Osos.

6] Grupo Financiero Cremi, conformado por Banca Cremi, Arrendadora Financiera Reforma, Factor Cremi y Casa de Cambio Cellini. En principio se crea el grupo en torno a la Casa Multivalores como sociedad controladora.<sup>19</sup> Sus dueños son Raymundo Gómez Flores, Arturo Lomelí Villalobos y Juan Arturo Covarrubias.

7] Grupo Mexibal Banpaís. A partir de la Casa de Bolsa Mexibal y el banco múltiple Banpaís, reúne a Arrendadora Banpaís, Seguros Banpaís y Factoraje Banpaís, cuyos propietarios están encabezados por Ángel I. Rodríguez Sáez y los regiomontanos Julio César Villarreal Guajardo y Policarpo Elizondo Gutiérrez;<sup>20</sup> así como a José Luis Barroso, Jack Kahan Freud, Moisés Suba Stern y a Jorge Ramírez Lepe, entre otros.

8] Ábaco Grupo Financiero, integrado por Ábaco Casa de Bol-

---

17 Las empresas de *ingeniería financiera* y las sociedades de inversión han introducido una serie de *nuevos instrumentos*. Así, las de "ingeniería" realizan: sindicatos de eurodólares; reestructuración de deuda; capitalización de pasivos; operaciones de cobertura Ficorca; "sanamiento" de empresas; fusiones y adquisiciones de empresas y evaluación de negocios para capitalizarlos y venderlos. Por su parte, las sociedades de inversión utilizan: los bonos de tasa variable; las facilidades crediticias internacionales; la venta de préstamos bancarios; los *swaps* y las operaciones de factoraje, mismas que pueden conformar por sí mismas otras empresas. Véase Irma Manrique, "Dos años de modernización financiera", en *Momento Económico*, núm. 53, enero-febrero de 1991.

18 Participa como accionista y consejero en Compañía Siderúrgica Guadalajara, Grupo Sidek, Motores y Refacciones (Moresa); Grupo Editorial Diana, Industrial Eléctrica y en Anglo Mexicana de Seguros. Actualmente es presidente de la Asociación de Banqueros.

19 Multivalores estuvo conformada al principio por una casa de bolsa, una empresa de factoraje, una arrendadora y una casa de cambio.

20 Ambos, dueños desde hace algunos años de empresas de arrendamiento, factoraje, seguros y fianzas; han sido también consejeros de Banca Confía, Banco del Centro, Banamex, Comermet y Casa de Bolsa CBI. Julio César Villarreal es dueño de la empresa siderúrgica Villacero, y Elizondo Gutiérrez, poderoso ganadero de la región, dueño de Algodones y Aceites Mexicanos, Compañía Mantequera Monterrey, Algodones y Alimentos, Empacadora Treviño, Forrajes y Engordas Técnicas, Frigoríficos del Norte, Productos Alimenticios Tirol e Inmuebles Monterrey. Es presidente del Grupo Conagro y actual consejero de Banamex, Comermet, Somex, Confía y Banorte.

sa, Banca Confía, Aba Seguros, Aba Divisas Casa de Cambio, Aba Arrenda y Aba Factor. Los propietarios están encabezados por Jorge Lankenau Rocha, José Maíz Mier, Humberto Garza González, Jesús González Elizondo y Pablo E. González Sada.

9] Afín Grupo Financiero, que reúne a Afín Casa de Bolsa, Afín Arrendadora y Afín Casa de Cambio. Al frente está Alberto Ortiz-Mena García, así como Alejandro Álvarez Figueroa, Jorge Alshuler Castro, Alfonso Orozco Lozano y José Antonio Díaz Vicente.

10] Grupo Financiero Banamex-Accival, uno de los más fuertes grupos, integrado por Banco Nacional de México, Arrendadora Banamex, Banamex Factoraje, Acciones y Valores de México y Casa de Cambio AVM. Sus dueños son Alfredo Harp Helú,<sup>21</sup> José G. Aguilera Medrano, Alejandro Betancourt Alpírez, Roberto Hernández Ramírez, Pablo Aramburuzabala Ocaranza, Jerónimo Arango Arias, Juan Diego Gutiérrez Cortina, José Martínez Huitrón, Rómulo O'Farril Jr. y Bernardo Quintana Isaac.

11] Grupo Financiero Bancrecer, integrado por Bancrecer, Arrendadora Financiera Bancrecer, Factoraje Bancrecer y Casa de Cambio Bancrecer. Los propietarios son Alberto Alcántara Rojas, Librado Padilla Padilla, Jesús Alcántara Miranda, Enrique Aranda Flores, Rafael García García y Gustavo Cárdenas Monroy, principalmente.

12] Grupo Financiero Capital, que integran Factoraje Capital; Arrendadora Capital, Afianzadora Capital y Banca Capital. Los dueños son Jaime Weiss Steider, Ricardo Zavala Galván, Manuel Güemez de la Vega, Guillermo Álvarez del Castillo y Pedro Matías Boullosa Velázquez.

13] Grupo Financiero Fina-Value, integrado por Value Casa de Bolsa, Fina Arrenda, Fina Factor y Fianzas Fina. Sus dueños son Javier Benítez Gómez, Policarpo Elizondo Gutiérrez, Javier Fernández Carvajal, Lorenzo Garza Hinojosa, Carlos Quintanilla Fernández e Ismael Garza T. González, principalmente.

14] Grupo Financiero GBM Atlántico. Este grupo está integrado por Banco del Atlántico, GBM Grupo Bursátil, Arrendadora del Atlántico, Factor Atlántico y Casa de Cambio GBM Atlántico. La propiedad la encabezan Alfonso de Garay Gutiérrez, Jorge Rojas Mota Velasco, Enrique Rojas Guadarrama, Gerardo Madrazo Gómez, Justino Compean Palacios y Rolando Vega Íñiguez, principalmente.

15] Grupo Financiero Inbursa, que integran Inversora Bursátil, Seguros de México y La Guardiania, Compañía General Fianzas. Sus propietarios son Carlos Slim Helú, Adolfo Cerezo Pérez, Moisés

---

21 También principal accionista del Grupo Financiero Inbursa, de Telmex, de cadenas de restaurantes como Sanborn's y California, entre otras importantes empresas.

Cosío Ariño, Fernando y Jaime Chico Pardo, Agustín Franco Macías, Bernardo Quintanilla Isaac y Carlos Slim Domit.

16] Grupo Financiero Invermexico, integrado por Arrendadora Financiera Invermexico, Invermexico Casa de Bolsa, Invermonedas Casa de Cambio, Banco Mexicano, Factoring Invermexico y Almacenadora Somex. Sus dueños son Carlos Gómez y Gómez, Víctor Cano Faro, Luis Prado Gómez, Luis González Díez, José T. Mata Román, José Araujo Ramírez y Pablo Aramburuzabala Ocaranza, principalmente.

17] Grupo Financiero Margen, integrado por Divisas Margen, Arrendadora Financiera Margen, Afianzadora Margen, La Continental Seguros, Factor Margen y Banco de Oriente. Los dueños son Ricardo Margáin Berlanga, Guillermo Aguilar Santos, Fernando J. Amarante Zertuche, Víctor Andonie González, Fernando y Marcelo Margáin Berlanga, Eduardo Elizondo Barragán y Eduardo García Navarro, principalmente.

18] Multiva Grupo Financiero, integrado por Banco del Centro Multivalores Casa de Bolsa, Multiva Arrendadora y Multiva Factoring. Los principales dueños son Hugo S. Villa Manzo, José Luis Ballesteros Franco, Luis F. Cervantes Coste, Salomón Chidán Charur, Jorge Garcíace Ramírez, Carlos Gutiérrez Nieto, Eduardo y José Luis Infanzón Gutiérrez.

Lo que puede observarse a simple vista es que, no obstante que la nueva legislación bancaria explicita que con ella se evita la concentración del capital, básicamente en forma de capital financiero e industrial, no sólo los nombres en los consejos de administración de estos grupos financieros se repiten, sino también en los consejos de administración de los grandes consorcios industriales de todo el país. La relación es aún más estrecha entre empresarios de vieja estirpe y los de nueva generación, básicamente a partir del florecimiento de las casas de bolsa en los años ochenta.

Un ejemplo lo constituyen Grupo Probursa y Grupo Serfin; Grupo Inbursa y Banamex-Accibal y Fina Value y Mexibal-Banpaís, en cuyos consejos de administración se repiten los nombres de los empresarios más poderosos del país, quienes participan simultáneamente en los 70 grupos mayores como son el Grupo Aluminio, Corporación Industrial de San Luis, Grupo Industrial Minera México, Desc, Alfa, CYDSA o Condumex.<sup>22</sup>

La fusión de intermediarios financieros bancarios y no bancarios ha propiciado tan sólo un reacomodo entre los propietarios de las empresas más grandes. La democratización del capital queda totalmente diluida entre las antiguas y nuevas élites empresariales. A fin

---

22 División del Grupo Editorial Gente, S.A. de C.V., *Quién es quién. Directorio del Sector Financiero Mexicano*, México, 1993.

de cuentas, los monopolios integrados vertical y horizontalmente son más frecuentes y fuertes que nunca, pero desde luego bajo nuevos cánones, en los que el Estado desempeña un nuevo papel. La reforma financiera que avanzó con la desregulación al eliminar el encaje bancario primero y coeficiente de liquidez después, al dar un fuerte viraje al control de las tasas de interés y la propia reprivatización bancaria, lejos de eliminar problemas ha creado nuevos, pues si bien “desaparecieron rigideces” y “excesos de control”, es evidente que no garantiza en el presente ni en el futuro el abatimiento de las crecidas tasas de interés, ni la enorme brecha que existe entre tasas activas y pasivas. Por si fuera poco, también parece inminente una creciente ineficiencia bancaria<sup>23</sup> frente al enorme costo que significa la adopción urgente de nueva tecnología y mejor organización y administración de los recursos existentes.

Lo más importante, sin embargo, es que esta apertura-desregulación-liberalización-privatización que casi culmina junto con la firma del TLC México, Estados Unidos, Canadá, lleva a este vital sector a operar al margen de los intereses nacionales, pues al quedar buena parte de los instrumentos propios de la política monetaria en manos de las agrupaciones financieras, se regirán por los estrictos principios de la mayor rentabilidad, lo que les exigirá sobrevivencia en condiciones de competencia interna y externa, es decir, sobrevivencia frente a los grandes conglomerados financieros del mundo.

La incertidumbre en estos terrenos, sin embargo, encuentra su contrapartida en la certidumbre de que frente a un deterioro grave en la política monetaria mexicana (por efecto de los avatares que pudieran padecer estas agrupaciones financieras, en particular frente a la apertura total), el responsable en última instancia y rector de la economía: el Estado, podría verse obligado a participar una vez más, como en otras épocas y circunstancias, para asegurar la estabilidad y confianza en los mercados, lo que por ahora nadie se atreve a poner en duda.

---

23 El problema de “iliquidez” que se produjo durante 1992, y que condujo a la drástica desaparición del “coeficiente de liquidez” es prueba de ello.



TERCERA PARTE

**DEL ESTADO INTERVENTOR  
AL NEOLIBERALISMO**

Jaime Bautista Romero



# 1.

## **Intervención y cuestionamiento ideológico al papel del Estado en la economía**

### **LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO, FACTOR FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

En el marco que generó la gran crisis de finales de la década de los veinte y hasta la primera mitad de la de los setenta se incrementó significativamente la participación del Estado en la economía. Este fenómeno se presentó prácticamente en todos los países capitalistas, pero aquí me interesa destacar cómo surgió en los menos desarrollados.

Durante 1960 y 1970 la política oficial en gran parte del mundo en desarrollo estuvo caracterizada por la confianza en la capacidad del Estado para actuar como estímulo principal del desarrollo y para corregir los defectos del mercado. Esto se debió, en primer lugar, a que la famosa "mano invisible" había probado una y otra vez suficiente y cíclicamente su incapacidad para ofrecer estabilidad y crecimiento económico perdurables en dichos países; en segundo lugar, al estado de subdesarrollo en que se encontraban los sectores privados autóctonos y los mercados de capitales en muchos de estos países, a una desconfianza del sector privado, proveniente en parte de la experiencia de la gran depresión de finales de los años veinte, a un temor al poder de las empresas transnacionales, y su identificación con el pasado colonial en ciertos casos y, en tercero, a la influencia de ciertos organismos internacionales, en especial la ONU, y de destacados economistas. Todos éstos fueron los factores que se combinaron para convencer a la mayoría de los gobiernos de que solamente ellos tenían los recursos y el propósito de promover el desarrollo.

Así, para tratar de vencer los obstáculos del subdesarrollo y emprender la vía del crecimiento económico, los gobiernos de dichos países desempeñaron un papel fundamental, debido a que no sólo construyeron la infraestructura básica, sino que también invirtieron directamente en actividades productivas y distributivas a través de empresas de propiedad estatal.



Asimismo, tuvieron una gran influencia en las decisiones de inversión y en las diversas actividades del sector privado. Con este criterio se fundaron las instituciones financieras de desarrollo, concebidas y diseñadas para apoyar a la iniciativa privada, no con el fin de suplirla. En efecto, la iniciativa privada en los países subdesarrollados ha sido objeto de estímulos de índole muy diversa para la inversión de capitales, especialmente en la industria y el comercio.

En México, desde la década de los veinte los gobiernos posrevolucionarios se preocuparon por el desarrollo y consolidación del ejercicio efectivo de la soberanía nacional y el poder mismo sobre el ámbito interno, por lo que se profundizaron diversas acciones para hacer del Estado un actor comprometido con el desarrollo económico y social.

La simple reseña de las acciones más importantes del Estado durante las últimas seis décadas dan cuenta de su papel central en la formación de la sociedad mexicana actual.

Se ha observado que desde los años veinte se pensó en algunos mecanismos que permitiesen la movilización de todos los recursos nacionales para iniciar el proceso de desarrollo. Como mecanismo inicial se creó un sistema financiero capaz de sostener y, en su caso regular, la expansión de todos los procesos económicos, a la vez que para atender los planteamientos de reivindicación social plasmados en la Constitución de 1917. Como eje de ese sistema financiero se crearon en la segunda mitad de la década de los veinte la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México.<sup>1</sup>

También se crearon la Comisión Nacional de Caminos, que tuvo una destacada participación en la formación de las vías de comunicación que requiere toda economía para interconectar sus regiones y sus procesos productivos; la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que al igual que la anterior desempeñaron un papel de primer orden en aquella época en la construcción de la infraestructura básica del país. Así, la intervención gradual del Estado en diversas actividades económicas y sociales, a través de empresas públicas, favoreció la reconstrucción del país a partir de la década de los veinte.

La década de los treinta marca el inicio de una intervención estatal más decidida en las actividades económico-sociales. Destaca por su importancia en esa época la decisión del Estado de hacerse cargo de la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, mediante su control, la soberanía nacional, así como la pres-

---

1 Un análisis de consulta indispensable para comprender las razones de la intervención económica del Estado mexicano en las últimas seis décadas es el de José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública: un Estado de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana*, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*; A. Aclé y M. Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*.

tación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. A estos objetivos obedecen la creación de entidades como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, la Comisión de Fomento Minero, el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A. (CEIMSA), el Banco Nacional de Crédito Ejjidal, Aeroméxico y Nacional Financiera, entre otras.

Fue a partir de la segunda mitad de los años treinta cuando el Estado mexicano empieza a crear sistemáticamente sus diferentes organismos y empresas públicas para responder a un nuevo proyecto nacional de desarrollo integral plasmado en la propia Constitución de 1917.

A partir de los años cuarenta la acción del Estado se orientó hacia la promoción de la industrialización nacional. Paralelamente, incrementó su actividad empresarial para regular el mercado y proteger al consumidor final de bienes duraderos y no duraderos. Con este fin se crearon empresas destinadas a fomentar el desarrollo tecnológico, así como para promover el bienestar social. Ejemplo de ellas son: Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes de México (1943), Sosa Texcoco, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y los institutos del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, de Investigaciones Nucleares, de Comercio Exterior, etc. En el área de desarrollo social cabe mencionar la constitución de las siguientes entidades: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otras.

En la década de los cincuenta se promovió la instalación de plantas productivas de bienes de capital, entre las que destacan la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y la Fábrica Nacional de Maquinaria Textil, que juntas formaron el complejo industrial de Ciudad Sahagún.

Paralelamente, surgen nuevas formas de administración para hacer frente al desarrollo de las cuencas hidrológicas, por lo que se crearon diversas comisiones, mismas que se responsabilizaron de realizar los trabajos para aprovechar los recursos de dichas cuencas, con facultades para construir obras de defensa contra inundaciones, obras sanitarias, de desarrollo y vías de comunicación, es decir, las comisiones se constituyeron en auténticas entidades de desarrollo regional.

Se creó también una serie de entidades para atender los problemas sociales, como son la Dirección de Pensiones Civiles, el Seguro Social, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional de protección a la Infancia, etcétera.

En la década de los sesenta la estrategia gubernamental se dirigió a profundizar el desarrollo industrial y aunque no se advierte un

gran crecimiento en el número de empresas públicas éstas se consolidaron, ampliaron y penetraron en los campos en que ya venían operando.

En los años setenta la acción estatal se orientó a la atención de los problemas y contradicciones que el propio proceso de crecimiento acelerado había generado. Uno de ellos era el de mejorar la competitividad respecto al exterior, mediante el fomento de las exportaciones, especialmente las de orden industrial. Con ese fin se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Fondo de Fomento a las Exportaciones. En la misma década se constituyeron también el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial, el Programa de Desarrollo Fronterizo, la Comisión Coordinadora de Puertos y otras.

Por último, cabe destacar que algunas empresas del sector privado fueron adquiridas por el Estado, como resultado de problemas financieros o de gestión que enfrentaban, con el fin de evitar la pérdida de fuertes inversiones viables a muy largo plazo y así mantener la inversión y el empleo. Como ejemplo de ello pueden mencionarse el complejo industrial de Ciudad Sahagún, los ingenios azucareros, empresas del grupo Somex, la Compañía Mexicana de Aviación, etcétera.

A este conjunto de empresas deben agregarse los bancos comerciales, nacionalizados en 1982 como consecuencia de sus actividades destabilizadoras y antinacionales.

Hasta 1982 las entidades paraestatales estaban insertadas en casi todas las actividades económicas del país. Las había en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios; en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, educación, ciencia y tecnología, asistencia y seguridad social y en el sistema financiero, "en síntesis, permeaba el aparato productivo mexicano en su conjunto".<sup>2</sup>

En 1983, las cuentas de producción del sector público<sup>3</sup> muestran que el Estado aportaba cerca de 25% del valor agregado nacional y ocupaba al 20% de la población económicamente activa, lo que significa en términos absolutos el empleo de aproximadamente cuatro millones de personas. En el mismo año, las empresas públicas contribuían con el 18.2% del producto interno bruto (PIB) y 5.1% del empleo.

Como acertadamente señalara un funcionario del régimen de De la Madrid: "su considerable aportación fiscal, su alto índice

---

2 Juan F. Castellanos, "Las empresas paraestatales productoras de bienes", en *El Economista Mexicano*, vol. XVI, núm. 3, mayo-junio de 1982, p. 44.

3 Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Las cuentas de producción del sector público, 1975-1983*, México, 1984.

de creación de empleos, su participación en el producto interno y su concurrencia a los mercados de exportación, hacen de nuestra empresa pública un instrumento esencial para el desarrollo del país".<sup>4</sup>

Los trabajos dedicados a la investigación en torno a las causas de la existencia de las empresas públicas suelen presentar un listado de razones cuyo objetivo es explicar la racionalidad que existe detrás de cada una de dichas entidades. De su lectura puede desprenderse la conclusión de que la amplia intervención del Estado a través de su sector paraestatal, como factor económico-social, ha obedecido a necesidades y circunstancias diversas, entre las cuales se pueden mencionar: fomentar la estabilidad y el desarrollo económico, defender y explotar ciertos recursos estratégicos, promover la integración de la planta productiva nacional, promover la producción en ciertos insumos y servicios necesarios para el desarrollo de otras actividades, prestar determinados servicios públicos, apoyar la realización de actividades de investigación científico-tecnológicas, garantizar el abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento, asegurar la creación de empleos, confiar a las entidades públicas sectores con rendimientos decrecientes, corregir o impedir la acción nociva de los monopolios, proporcionar servicios que la iniciativa privada ha sido incapaz de financiar, desarrollar determinados sectores cuyo monto de inversiones o el periodo de maduración de las mismas no resultan atractivos para la iniciativa privada, defender aquellos sectores afectados por una intensa competencia externa, promover el bienestar y equidad sociales, fortalecer la soberanía nacional y la rectoría económica del Estado, entre otras.

Como se podrá advertir, durante el periodo al que se ha hecho referencia, la participación del Estado en la economía mediante las entidades públicas ha experimentado un crecimiento sustancial. Tal vez baste con señalar que la totalidad de éstas pasaron de alrededor de 150 en 1950 a 1 155 en 1982 (cuadro 1).

#### **ALCANCE DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**

La obligada intervención del Estado en las diferentes esferas socioeconómicas en las que ha participado se explican ante todo por la necesidad de impulsar el desarrollo y de solventar ausencias o insuficiencias, así como promover el bienestar y la equidad social que nunca se podrían lograr de manera automática en el marco de un liberalismo económico.

---

4 Jesús Franco Guerrero, "La planificación como base del desarrollo económico: el caso de México", ponencia presentada durante el *Seminario Planeación y Desarrollo*, La Habana, Cuba, mayo de 1985.

Cuadro 1  
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 1970-1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1982
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	127	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	518	754
Empresas de participación estatal minoritaria	—	27	24	28	36	41	55	63	75
Fideicomisos públicos	—	48	167	383	387	325	211	195	223
<i>Total</i>	<i>84</i>	<i>277</i>	<i>428</i>	<i>703</i>	<i>770</i>	<i>806</i>	<i>845</i>	<i>903</i>	<i>1 155</i>

FUENTE: De 1970 a 1976, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Informe Anual*; 1980, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, desde mediados de los años setenta las estrategias de desarrollo empezaron a cambiar y se intensificaron en los primeros años ochenta como consecuencia de la agudización de la crisis económica. Los grupos financieros internacionales apoyados por los países desarrollados iniciaron una gran ofensiva ideológica, económica y propagandística en contra de la participación del Estado en el ámbito económico, los mismos que en otros tiempos habían alentado esa participación.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sido los principales promotores de este cambio de estrategias, al mismo tiempo que pretenden justificar el embate ideológico en contra de la intervención estatal. El argumento esgrimido por dichas instituciones es, entre otros, la desenfrenada expansión estatal, que ha conducido a los siguientes problemas: a) ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, con elevados costos de producción y falta de habilidad para innovar; b) ineffectividad en la provisión de bienes y servicios, y c) rápida expansión de la burocracia, con fuertes exigencias sobre el presupuesto público, dando lugar a problemas en las relaciones laborales dentro del sector público, ineficacia en el gobierno y efectos adversos sobre el conjunto de la economía.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase la revista *Finanzas y Desarrollo*, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, diciembre de 1985, p. 42.

La expansión del sector público, para estos organismos financieros, había extendido su capacidad empresarial al punto de que se producían graves y costosas ineficiencias.

El tiempo y nuevamente los defectos burocráticos —sostienen reiteradamente— han demostrado ser por lo menos tan costosos y predominantes como los defectos del mercado. Por ejemplo, los precios, al ser fijados por lo bajo para beneficio de los consumidores han desanimado a los productores, creando escasez y mayor dependencia respecto a las importaciones; la asignación del crédito y los tipos de interés subvencionados han tenido por resultado un sesgo hacia la industria con uso intensivo de capital; las inversiones públicas de bajo rendimiento y las empresas públicas ineficientes han frenado el crecimiento y contribuido a aumentar la deuda pública.

Como consecuencia ha habido un nuevo examen del papel del Estado y una consecuencia creciente de la necesidad de reevaluar prioridades, cercenar lo que se ha vuelto inmanejable y utilizar todos los recursos, comprendidos los recursos administrativos, con más efecto y rendimiento. El énfasis ha pasado hacia el aprovechamiento de capacidades y recursos privados y a fortalecer las responsabilidades del Estado, tales como el aportar adecuada infraestructura social y económica y una política de apoyo y un medio normativo.<sup>6</sup>

A semejanza de la Inglaterra del siglo XVIII, hoy se identifica al Estado como el principal obstáculo para el desarrollo económico-social; y ante la grave crisis por la que atraviesan los países tercermundistas, las empresas públicas resultan una pesada ancla que impide iniciar el tan ansiado crecimiento.

Al parecer se trata de volver a épocas ya superadas, a la ortodoxia anterior a la primera guerra mundial, a la economía de mercado, a la privatización de las empresas públicas, a la tesis absurda de que la depresión nos llevará al crecimiento, de que los presupuestos recortados y deprimidos son el paso necesario para la recuperación. Se trata a fin de cuentas de limitar el quehacer del Estado a simple instrumento de realización de los fines individuales o, en otros términos, a la simple condición de vigilante, de gendarme como en los tiempos del liberalismo a ultranza.

La campaña en favor de la privatización de la economía no se ha limitado al campo ideológico y propagandístico sino que cuenta con el apoyo económico de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos y de los grandes grupos financieros internacionales. Como ejemplo de ello, durante el periodo 1981-1987 el Banco Mundial destinó 26 000 millones de dólares, un 25.4% de sus préstamos<sup>7</sup> a financiar proyectos orientados a promover la privatización de las

---

6 Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1988, p. 40.

7 *Ibid.*, p. 41.

economías de los países en vías de desarrollo, y en especial las de los más endeudados.

Más aún, el Banco Mundial presta asesoría y asistencia a los gobiernos de los países subdesarrollados en materia de privatización, como lo manifiestan claramente algunos funcionarios de este organismo. Al respecto, Mary Shirley señala que

La Corporación Financiera Internacional, la filial del Banco que ayuda al desarrollo del sector privado, está asimismo activamente empeñada en la privatización. En el sentido más estricto de desinversión, la CFI asesora a los gobiernos sobre tratos específicos y puede participar en el capital de una empresa que esté para la venta [...] La CFI también es activa en el más amplio sentido para ayudar a preparar las bases para la privatización bien lograda. Aporta asesoría y asistencia a los gobiernos en el fomento de mercados de capital, atrayendo inversión privada y transfiriendo tecnología, y mejorando el medio ambiente reglamentario y su nivel.<sup>8</sup>

Asimismo, Sebastian Edwards, consultor de la División de Políticas sobre Comercio y Ajuste del Banco Mundial, declara que

La reducción [*sic*] o eliminación de distorsiones ha sido tradicionalmente un componente importante de la asesoría del Banco Mundial y el FMI en política económica. Más en especial, tanto el Banco como el Fondo han recomendado a menudo, entre otras cosas, que los países en desarrollo aumenten las tasas de interés, reduzcan los aranceles de importación y aumenten el grado de integración de sus economías con los mercados financieros internacionales.<sup>9</sup>

En el mismo sentido, los programas de estabilización o ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional incluyen la condicionalidad de la privatización. En el caso de México, la aseveración anterior es evidente, ya que el nuevo convenio o Carta de Intención firmada por el gobierno mexicano con el FMI, el 11 de abril de 1989, así lo demuestra.

Véase por qué. El espíritu del neoliberalismo tradicional en el FMI impregna todo el documento. Hace de la privatización de la economía un aspecto central de la política económica; por ejemplo, en el punto 10 del mencionado documento se afirma: "el proceso de desincorporación [*sic*], reestructuración y modernización de entidades públicas habrá de continuar en el mediano plazo".<sup>10</sup>

Enaltece la política de liberación del comercio exterior. Se considera necesaria la liberalización de las tasas de interés y del uso de las operaciones de mercado abierto (compra y venta de títulos del gobierno en los mercados financieros) como mecanismo de financiamiento interno, y hace de la inversión extranjera un elemento importante de

---

8 *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1988, p. 34.

9 *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1978, pp. 26-27.

recuperación. Así queda de manifiesto en el punto 13, el cual a la letra dice: "En el mediano plazo, se espera que la inversión extranjera directa desempeñe un importante papel complementario en la promoción del empleo, en la modernización de la planta industrial y en la apertura de nuevos mercados para la exportación."<sup>11</sup>

En el punto 14 se hace explícita la política de una mayor integración de México a la economía mundial.

La mayor integración de México a la economía mundial estimulará la eficacia y fortalecerá las perspectivas de crecimiento. Más allá de la reducción significativa en la protección efectiva realizada hasta el momento, las autoridades mexicanas continuarán eliminando las distorsiones aún existentes y reducirán la dispersión en los aranceles.<sup>12</sup>

Por último, el gobierno mexicano se compromete a ejercer una política presupuestaria que no sólo evite los déficits sino que se mantenga un importante superávit (antes de contabilizar los intereses de la deuda),<sup>13</sup> lo que significa una política restrictiva en materia monetaria y de uso de la captación fiscal para el pago de intereses a los tenedores de la deuda pública interna.

Como podrá apreciarse, lo anterior significa un esfuerzo conjunto, una cruzada internacional en contra de la intervención del Estado en la economía. Se ha enarbolado nuevamente la bandera del liberalismo económico exaltando sus bondades para reducir al Estado a su mínima expresión, es decir, a labores de vigilancia, regulación y orden, con la menor intervención posible en el ámbito económico.

La cruzada internacional en pro de la privatización de las economías, aunada a la ofensiva emprendida por los grupos de poder en los países subdesarrollados, sobre todo los más endeudados, han dado magníficos resultados, ya que los gobiernos de estos países han impulsado en forma decidida dicha privatización. México es el ejemplo más destacado, más relevante en ese aspecto.

Acorde con los postulados de la corriente neoliberal, desde la administración del presidente Miguel de la Madrid, se emprendió una revisión a fondo del tamaño y del papel del Estado en el ámbito económico, mediante las siguientes acciones: privatización de la economía, venta de empresas paraestatales y desregulación administrativa. Además se dieron mayores facilidades a la inversión extranjera, se

---

10 *El Mercado de Valores*, núm. 8, 15 de abril de 1989.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 En cuanto a mantener importantes superávits, este objetivo se logró por dos vías: con los ingresos obtenidos por la venta de empresas paraestatales y la reducción de los gastos de inversión y social, todo ello en aras de pagar el servicio de la deuda externa.



liberaron los servicios y se inició un ataque frontal y sistemático contra las conquistas de los sindicatos, sobre todo de los más combativos.

Todo lo anterior ha ocasionado graves costos sociales y políticos para la mayoría de la población, como son el incremento del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo del salario y de negociación de los trabajadores organizados. Aún más, los esfuerzos del gobierno salinista se han orientado a profundizar la política de "adelgazamiento" del Estado y de acelerar la apertura comercial. Para muestra, un botón. Desde el inicio de su campaña como candidato del PRI a la Presidencia de la República señaló que se llevaría hasta sus últimas consecuencias la desincorporación de las paraestatales que no fueran prioritarias o estratégicas, y que la apertura comercial era irreversible, lo cual hizo realidad durante su administración.

### EL SECTOR PARAESTATAL EN LA REESTRUCTURACIÓN, 1982-1988

El objetivo principal de los programas gubernamentales de los últimos años ha sido combatir la crisis económica. Por ello, al agudizarse ésta a finales de 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid instrumentó una estrategia de reordenación económica que comprendió diversas medidas de política: monetaria, crediticia, cambiaria, de gasto y de ingreso público. También llevó a cabo otras medidas como la liberalización del mercado y de los precios, la contención del salario de los trabajadores, recorte del gasto público y reestructuración del sector paraestatal, entre otras. Asimismo, se fijó, entre otros, el objetivo de disminuir el déficit fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, es decir, a través del llamado proceso de desincorporación del sector paraestatal, el cual se consideraba como una de las principales causas de dicho déficit y como fuente de presión inflacionaria.

Las empresas paraestatales formaron parte activa en la estrategia de reordenación económica y de cambio estructural contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. En relación específica con su papel en la estrategia de reestructuración productiva, se pueden mencionar cuatro líneas de acción: a) la revisión de la participación del Estado en algunas empresas, b) la reestructuración financiera de las mismas, c) su reorganización, y d) su reconversión y modernización.<sup>14</sup>

En seguida se sintetizará en qué consistió cada una de ellas.

a) Revisión de la partición del Estado. El artículo 28 consti-

---

14 Para abundar sobre el particular, cf. Federico Torres Arrollo, "El sector paraestatal en México", en *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, 1986.

tucional<sup>15</sup> define como actividades estratégicas, en las que sólo el Estado puede intervenir, las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicaciones vía satélite, hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles, minerales radiactivos y generación de energía nuclear. Le corresponde también al Estado, de acuerdo con la Constitución, participar junto con el sector privado en el desarrollo de áreas prioritarias para la economía nacional.

Con la revisión de la participación del Estado se perseguía —de acuerdo con la tesis oficial— concentrar recursos y esfuerzos en estos campos estratégicos y prioritarios, retirando dicha participación de los secundarios o de aquellas entidades en las que intervino circunstancial o coyunturalmente. No obstante, esa revisión fue más allá de lo que se había propuesto originalmente.

b) Reestructuración financiera. Se ha mencionado ya que con la agudización de la crisis en 1982 se implantaron diversas medidas de política económica, con el objeto de disminuir el déficit fiscal de la Federación. Con ese fin, las empresas paraestatales racionalizaron su gasto, implantaron programas de austeridad, a la vez iniciaron una política de recuperación de sus ingresos mediante la eliminación de rezagos en sus precios y tarifas o subsidios injustificados. Con ello se buscó que las empresas públicas productivas fueran capaces de financiar con sus propios ingresos tanto su operación como su expansión, gravitando lo menos posible sobre el gasto público y manteniendo una estructura financiera sana.

En los casos de empresas con pesadas deudas, en las que no fue suficiente la política de racionalización, el gobierno federal llevó a cabo acciones especiales de reestructuración financiera, capitalizando o absorbiendo los pasivos de esas empresas, a cambio de compromisos de productividad y eficiencia.

c) Reorganización del sector paraestatal. Como parte del proceso de modernización de la administración pública, el presidente Miguel de la Madrid emitió diversos decretos para definir con más claridad las relaciones del gobierno federal con el sector paraestatal y para que éste se reorganizara internamente con el objeto de mejorar su administración. Una línea importante en este sentido fue la reestructuración de dicho sector bajo el esquema de “controladoras”, en grupo de entidades que operaban en la misma rama o que tenían procesos productivos complementarios.

En el terreno de las relaciones entre el gobierno federal y las empresas paraestatales se buscó —con diversas adecuaciones de las disposiciones jurídicas y normas administrativas— avanzar a un esquema más descentralizado de conducción de las mismas, forta-

---

15 Es necesario recordar que para llevar a cabo las reformas económicas mencionadas, Miguel de la Madrid promovió modificaciones a los artículos de la Constitución. El artículo 28 fue uno de ellos.

leciendo la coordinación sectorial que ya realizaban las diversas secretarías de Estado y dando mayores facultades a los órganos de gobierno de las empresas para agilizar sus propias decisiones. Éste fue el objetivo de diversos decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en 1983 y después la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en 1986. Se perseguía con estas medidas que las empresas pudieran responder de manera más clara y eficiente a las directrices de la política gubernamental y, a la vez, lograr mayor autonomía de gestión.

d] Reordenación y modernización. Las empresas paraestatales desempeñaron un papel muy importante en las estrategias de cambio estructural y se les consideró como un instrumento fundamental en su realización. Por tal motivo se actuó en las diferentes líneas de acción que marcaba el PND y que incluían el apoyo prioritario a la producción agropecuaria y a la organización de los productores de esta actividad, la modernización del sistema de abasto y comercialización, la reestructuración de la deuda externa y la descentralización de las actividades económicas, entre otras.

En el sector industrial paraestatal, considerado uno de los ejes más importantes del cambio estructural, se actuó en diferentes frentes. En la rama energética, por ejemplo, se impulsaron diversas medidas, con dos fines: primero, inducir en su interior ciertos cambios que lo hicieran adaptarse mejor al entorno internacional cambiante (se hicieron esfuerzos por diversificar las fuentes de generación de energía eléctrica, se tomaron medidas para fomentar el ahorro de energéticos en todo el país y en el sector paraestatal en particular, etc.) y, segundo, utilizar a dicho sector como pivote para el desarrollo y la modernización de otros sectores.

También en otras industrias, como la siderúrgica, la azucarera, la de fertilizantes, la de equipo de transporte, los astilleros y la minería, que requerían de reformas profundas para modernizar y reestructurar su modo de operación, se emprendieron esfuerzos encaminados a este fin. En todos los casos mencionados se procedió a evaluar inversiones, adquirir nuevas tecnologías, desarrollar nuevas fórmulas de financiamiento, etcétera.

Lo anterior parece indicar que estos cambios se enmarcan, por una parte, en una política de liberalización comercial que ha avanzado rápidamente y, por la otra, en la inducción hacia un nuevo patrón de especialización de la economía mexicana en condiciones competitivas con el exterior, que permitiera el desarrollo de una plataforma exportadora estable y sólida. Se trataba, en ese momento, de una transformación de mediano plazo muy compleja, con muchos frentes simultáneos de acción y que a veces marchaba más lentamente de lo deseado debido a las restricciones financieras.

Sin embargo, esa transformación se profundizó y consolidó durante la administración del presidente Salinas de Gortari.

## 2.

# ¿Desincorporación o privatización de las entidades públicas?

### JUSTIFICACIÓN Y RAZONES

Pocos días después de haber asumido la Presidencia de la República Miguel de la Madrid, las declaraciones públicas de su gobierno pusieron énfasis especial en el cambio de política económica, en el sentido de que sería fundamental para obtener logros significativos en la política económica tradicional de México.

Su estrategia de recuperación incluye varias medidas de política económica, algunas de las cuales ya se han mencionado, así como decisiones trascendentales. Entre estas últimas destaca la de reducir el número de organismos y entidades del sector público y de fincar en el sector privado el desarrollo económico del país.

Después de anunciar estas medidas y algunas más, la administración buscó el apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos, de la comunidad financiera internacional y del Fondo Monetario Internacional, para su estrategia de recuperación.

Por lo que respecta a reducir el número de entidades públicas, el objetivo central fue, en principio, y de acuerdo con la explicación oficial, racionalizar su tamaño y funcionamiento, con el fin de incrementar su eficiencia y asegurar el logro de sus objetivos dentro de los sectores prioritarios y estratégicos del país.

Aunque era impostergable la necesidad de aumentar la eficiencia del sector público, ¿fue ésta la razón de la desincorporación o fue la grave crisis financiera de 1982? La respuesta a esta pregunta parece ser negativa, puesto que como ya se vio, las entidades paraestatales fueron objeto de una profunda reestructuración que comprendió su reorganización interna y su consolidación en grupos, además de que emprendieron programas de productividad y acciones de modernización y reconversión, etc., por lo que no se justificaba la desincorporación de muchas de ellas.

Por otro lado, si bien es cierto que el sector paraestatal contribuyó en forma importante al desequilibrio presupuestal, debido al

rezago de sus precios y tarifas, el problema se resolvió al ajustarse éstos a finales de 1982 y durante 1983.

Si las razones enunciadas anteriormente no fueron la causa de la desincorporación, entonces, ¿cuáles pueden ser?

Antes de responder es importante destacar que la privatización ha sido instrumentada en diversos países que no tienen gobiernos de la misma orientación política. Ante este hecho conviene formularse una pregunta más: ¿qué ha impulsado a este conjunto heterogéneo de países a conducirse con actitudes homogéneas? La respuesta la dan los estudiosos de este fenómeno al expresar que son diversos factores globales tanto externos como internos los que han inducido a la desestatización. Dentro de los primeros destacan: la urgente necesidad de incrementar los ingresos para afrontar la crisis fiscal del Estado, debido a los programas de estabilización impuestos por el Fondo Monetario Internacional, y por la condicionalidad del Banco Mundial para otorgar diversos créditos.<sup>1</sup>

Como factores internos de la desestatización se mencionan: "las fuerzas sociales que desarrollan la estrategia que prevé anticipadamente la futura privatización; la que es inducida por demanda de los grupos de poder interesados en tener acceso a nuevas áreas de oportunidad de inversión; y finalmente, la privatización es el resultado de problemas que la inducen, como ineficiencia, burocratismo y corrupción".<sup>2</sup>

A juicio de Ruiz Dueñas, la fenomenología esbozada apunta hacia las siguientes conclusiones:

1] Los países del capitalismo desarrollado retornan a sus fundamentos liberalistas ante la crisis mundial: y olvidan las nuevas lecciones del keynesianismo que requieren la intervención del Estado capitalista en forma anticíclica y coyuntural.

2] Los países de economías periféricas siguen en la crisis la lógica dictada por la economía de mercado dominante, a pesar de la ideología de los partidos en el poder gubernamental. En este caso, el voluntarismo de nuevo es aplastado por los principios de la economía, siempre fría e inexorable.<sup>3</sup>

En cuanto al caso específico de México, desde mi particular punto de vista el proceso de desestatización se explica por: a] compromisos contraídos con países y organismos financieros internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional; b]

---

1 Véase Jorge Ruiz Dueñas, *La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso Mexicano*, México, INAP, 1984, pp. 18-19.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*, p. 19.

restablecer la alianza entre el sector público y el privado, enfrentados por la nacionalización de la banca comercial, y c) más tarde, por los compromisos contraídos por el gobierno de Miguel de la Madrid, al firmar el Pacto de Solidaridad Económica. La evidencia empírica así parece demostrarlo y los argumentos más convincentes de lo anterior se exponen a continuación.

a) *Compromisos contraídos con países y organismos financieros internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional*

El desenlace de la administración de López Portillo, que coincidió con el final de los mejores años del auge petrolero, fue bastante dramático. En 1982, la economía mexicana experimentó un crecimiento negativo; cayeron las inversiones y el empleo; ocurrieron tres devaluaciones durante ese año y se declaró informalmente una moratoria de pagos de la deuda externa.

Ante esta situación, el gobierno de López Portillo negoció un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, por lo que se logró el apoyo crediticio de instituciones financieras de Estados Unidos, Europa y Japón.

Cuando la nueva administración de Miguel de la Madrid ratificó el acuerdo firmado por su antecesor con el Fondo, se comprometió a efectuar un plan de reajuste de la economía mexicana. Dicho plan establece —según el propio documento— que

durante los próximos tres años, es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas. Ello hará posible que, pasado ese periodo de ajuste, la economía alcance de nuevo su potencial de crecimiento a largo plazo.<sup>4</sup>

Para lograr esas metas, la Carta de Intención “le informa” al FMI que “se racionalizará el gasto público y se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales”.<sup>5</sup> Cabe destacar que dentro de la racionalización del gasto público se contemplan las medidas para llevar a cabo el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales y la reconversión industrial. Establece asimismo que el éxito del programa dependería del apoyo financiero de la comunidad financiera internacional y del Fondo Monetario Internacional, programa que a final de cuentas fue respaldado mediante un convenio de facilidad ampliada que cubrió el periodo de 1983 a 1985.

A pesar de ello, a finales de 1984 resurgieron las dificultades financieras para continuar con la instrumentación del programa de

---

4 Véase *Excélsior*, 18 de noviembre de 1982.

5 *Ibid.*

estabilización y éstas se tornaron más graves durante 1985. Por ello, el 22 de julio de 1986 las autoridades hacendarias, a nombre del gobierno mexicano, firmaron una nueva Carta de Intención con el FMI.

El precedente más notable que sienta esta nueva relación de compromisos de política económica y reformas estructurales es su apego a los lineamientos del llamado Plan Baker, dado a conocer en octubre de 1985.

Dicho Plan se aplica a los países subdesarrollados más endeudados, los cuales deben adoptar políticas que promuevan el crecimiento, el ajuste de su balanza de pagos y el combate a la inflación. El mismo Plan recomienda al FMI que modifique sus enfoques recesionistas y se comprometa con las reformas que los países deudores lleven a cabo para estimular su crecimiento y, a los bancos acreedores (privados), para que restablezcan sus créditos a tales países, siempre y cuando éstos adecúen sus políticas al Plan Baker y admitan el papel fiscalizador del FMI.

La nueva Carta de Intención que la administración de Miguel de la Madrid acordó con el Fondo para el periodo 1986-1988 da cuenta puntual, como la anterior, de las políticas globales que se iban a implantar para estimular el mismo tipo de crecimiento de la economía que propone el Plan Baker.

Esta afirmación puede ilustrarse con el propio documento citado, el que textualmente afirma:

el gobierno mexicano ha adoptado un nuevo programa económico orientado al crecimiento y a reformas estructurales, con el fin de atacar el deterioro de la situación económica. Con base en este programa, el cual se describe más adelante, el gobierno mexicano requiere los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional por el equivalente 1 400 000 000 de DEGS\* a través de un Convenio de Crédito Continente con duración de dieciocho meses.<sup>6</sup>

El nuevo programa de crecimiento y reformas estructurales se orienta por un tipo de medidas que alienten la inversión privada tanto nacional como extranjera. También hay otras implicaciones en el modelo de crecimiento productivista que persigue facilitar las inversiones eficientes y que el Plan Baker hace explícitas, como por ejemplo que sea el sector privado y no el público el eje del crecimiento; que no haya discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros; que se liberalice el comercio; que no se subsidie a las empresas estatales; que los precios sean los que el mercado establezca, y que las políticas de empleo y salarios concienticen a los trabaja-

---

\* 1 400 000 000 de DEGS, equivalente a aproximadamente 11 000 millones de dólares.

6 *Excelsior*, 28 de julio de 1986.

dores sobre las oportunidades reales que existen para trabajar, para que colaboren en hacer más eficiente el proceso de la producción.

En la mencionada Carta enviada a Jacques de Larosière, el gobierno mexicano da cuenta al FMI de que

las autoridades mexicanas contemplan intensificar su política de cambio estructural en el área del gasto público en los renglones principales: la desincorporación y la reconversión industrial. Éstas reafirman el principio constitucional y de las demás leyes mexicanas [se le quiere dar así fundamento legal a esta política] de mantener bajo control estatal a entidades estratégicas y prioritarias. Bajo este principio [estable finalmente] la política de desincorporación, que incluye la venta, fusión y/o liquidación de empresas no prioritarias o estratégicas continuará.<sup>7</sup>

En efecto, a partir de la firma del nuevo convenio con el FMI, el gobierno de Miguel de la Madrid cumplió al pie de la letra su compromiso, por lo que se intensificó el llamado proceso de desincorporación.

*b) Restablecer la alianza entre el sector público y privado*

Desde hace ya varias décadas el sector privado se ha opuesto abiertamente a la intervención del Estado en el ámbito económico porque considera que con ello se ha limitado al individuo y acortado su acción emprendedora. Más aún, ante la profundización de la crisis económica en 1982 y la nacionalización de la banca a la vez, la pérdida de prestigio que había acumulado el sector público desde la administración de Luis Echeverría se hizo más patente y más accentuada la oposición al intervencionismo estatal. La combinación de estos elementos influyeron para que la iniciativa privada emprendiera una inusitada ofensiva en contra de la intervención del Estado en la economía y específicamente en contra de las empresas públicas.

La ofensiva no sólo se limitó al terreno ideológico sino que también abarcó al propagandístico. En ambos casos, la crítica se centra en la ineficiencia y corrupción en la administración de las empresas públicas, el gigantismo del sector paraestatal y la desorganización de sus actividades, la competencia desleal que hacen las empresas públicas a las privadas en la industrialización y distribución de bienes básicos, etcétera.

Ante la necesidad de hacer frente a la crisis económica y la exacerbación crítica del sector empresarial en contra del gobierno y sus empresas paraestatales, la administración de Miguel de la Madrid redefinió a toda prisa las relaciones del Estado mexicano con los propietarios de la riqueza, por lo que empezó por hacer una serie de concesiones a dicho sector. Primero, cediendo a la iniciativa privada las empresas que estaban bajo el control de la banca nacio-

---

7 *Ibid.*



nalizada; segundo, vendiéndole a aquélla una tercera parte de las acciones de los bancos expropiados y, tercero, indemnizando en forma por demás generosa a los expropiarios de los bancos por la nacionalización de éstos. Todo ello con el objetivo de que la iniciativa privada restableciera su confianza y contribuyera a la recuperación económica del país bajo nuevas reglas del juego.

Posteriormente emprendió otras acciones, tales como delimitar o limitar las áreas estratégicas y prioritarias en que participaría el Estado en la economía y la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria.

c] *Por los compromisos contraídos con la firma del Pacto de Solidaridad Económica*

Desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, no pocos empresarios y colaboradores de éste sostenían que solamente las fuerzas del mercado y la iniciativa privada podían resolver los graves problemas por los que atravesaba el país, y con ello lograr altos niveles de eficiencia.

Los representantes de la iniciativa privada se apoyaban en la experiencia de los países desarrollados (en los cuales al subir al poder las fuerzas conservadoras se llevó a cabo un proceso de privatización de las empresas estatales y creó las condiciones favorables para las actividades del gran capital) y exigían la intensificación del llamado proceso de desincorporación. Por ejemplo, Juan Sánchez Navarro, ideólogo del sector empresarial, declaró meses antes de firmarse el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) "que la privatización había sido muy limitada y que era necesario activarla",<sup>8</sup> no obstante que para entonces México se encontraba en primer lugar aun de los países desarrollados como Inglaterra en donde se inició la privatización, con 378 empresas privatizadas.

La suerte de las entidades paraestatales y de las finanzas públicas fue definida por la firma del PSE, en diciembre de 1987. Cabe aclarar que con este Pacto no se inició una nueva política respecto al papel del sector público, sino que se aceleraron las acciones emprendidas desde el inicio del mencionado régimen.

Al firmarse el PSE, entre los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial, y el gobierno Federal, este último se comprometió a intensificar el programa de desincorporación de entidades públicas y a imponerse una estricta disciplina en el gasto público.

Al respecto, en el documento mencionado se establece que

se aplicarán medidas que garanticen con todo rigor el control del gasto total y específicamente administrativo del sector público federal [...] el Gobierno continuará el programa de desincorporación de empresas

---

8 *Excelsior*, 27 de mayo de 1987.

públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución. Asimismo, se disminuirán los subsidios de dudosa justificación social y económica. Además, se efectuará un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público. Se continuará con la mayor energía instrumentando los programas de reestructuración y productividad de las empresas paraestatales.<sup>9</sup>

Como era lógico esperar, la reacción de la iniciativa privada a las medidas implantadas por Miguel de la Madrid fueron elogiadas y festejadas, porque consideraba que en manos particulares las empresas estatales volverían a ser eficientes. Sin embargo, el sector empresarial no pareció haber quedado del todo conforme, puesto que siguió exigiendo cada vez mayores concesiones, las cuales se las ha brindado la administración del presidente Salinas de Gortari con la privatización de las grandes empresas como la Minera de Cananea, Teléfonos de México, Sicartsa y la banca comercial.

En resumen, los principales argumentos en este trabajo son que la estrategia implantada en México a partir de 1983 está basada en postulados teóricos de la corriente neoliberal, que responde a compromisos contraídos con países (específicamente con Estados Unidos), organismos financieros internacionales y con el sector empresarial del país, como se ha podido comprobar en los hechos.

#### **DESARROLLO DEL "PROCESO DE DESINCORPORACIÓN"**

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid el sector paraestatal estaba conformado por 1 155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos.

Durante el lapso que va de diciembre de 1982 a septiembre de 1988 fueron constituidas 61 entidades paraestatales más: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos. Estas nuevas entidades se ubicaron principalmente en áreas de servicios sociales, como son médico-asistenciales, educación, cultura y esparcimiento. En total, las entidades paraestatales sumaban 1 216 hasta el 30 de septiembre de 1988, de las cuales 724 se sujetaron al proceso de desincorporación.

Los resultados generales de la política de desincorporación que se llevaron a cabo durante el periodo 1983-1988 se divide en tres etapas, de acuerdo con un documento de la Secretaría de la Contra-

---

<sup>9</sup> Pacto de Solidaridad Económica, en *El Mercado de Valores*, año XLVII, Suplemento al núm. 51, 21 de diciembre de 1987.

loría General de la Federación: la primera va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a septiembre de 1988.<sup>10</sup>

Con base en el mismo documento, en la primera etapa (diciembre de 1982-enero de 1985) se autorizaron 195 procesos de desincorporación de los cuales 76 correspondieron a liquidación, 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta. Se sometieron a proceso de liquidación entidades ubicadas en las áreas de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca, energía, financieras y de seguros y bienes inmuebles, entre otras.

Se decretó la extinción de diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaba principalmente en el renglón de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, así como en la rama de alimentos, actividades agropecuarias y silvícolas.

Mediante el proceso de fusión se desincorporaron entidades localizadas en las áreas de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, así como de alimentos y pesca. Entre las primeras se encuentran los bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Ganadero, y entre las segundas, Congeladora del Pacífico y Productos Pesqueros Santa Isabel.

Las entidades sometidas a proceso de transferencia se ubican básicamente en áreas del transporte e infraestructura.

A proceso de venta se sujetaron entidades ubicadas en las siguientes áreas: camiones, automóviles, autobuses y otras industrias, al privatizarse la participación estatal en las empresas Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Equipos Automotores, Bicicletas Cóndor y Accesorios Tubulares Especiales, entre otras.

La segunda etapa se inicia en febrero de 1985, cuando el gabinete económico acuerda dar un mayor impulso al proceso de desincorporación del sector paraestatal a consecuencia de los problemas que incidieron negativamente en la economía nacional, como fue la baja del precio del petróleo en el mercado internacional, los terremotos de septiembre de 1985, así como la firma del nuevo Convenio con el Fondo Monetario Internacional en 1986. En esta etapa se autorizaron 406 procesos de desincorporación, de los que 142 fueron liquidación, 63 de extinción, 38 de fusión, 16 de transferencia y 147 de venta.

Cabe señalar que durante esta segunda etapa, a partir de agosto de 1985, el gabinete económico acordó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la responsable única de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales.

---

<sup>10</sup> Véase Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid*, México, 1988.

Como consecuencia de las propuestas presentadas por las coordinadoras de sector se inició la desincorporación de entidades localizadas en un mayor número de áreas de la actividad económica. Así, algunas de las entidades sujetas al proceso de liquidación se encontraban en la rama de servicios de esparcimiento (Compañía Nacional de Radiodifusión, Promotora Cinematográfica Mexicana y Teleproductora del Distrito Federal); otras en el área de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca, como los ingenios José Martí, 14 de Septiembre y Miguel Hidalgo; Promotora Agroindustrial del Henequén, etc.; algunas en el servicio de transporte e infraestructura, tales como Servicio Multimodal Transísmico y los Ferrocarriles Chihuahua-Pacífico, del Pacífico y Sonora-Baja California, y otras más en los servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles.

Respecto a las extinciones, la desincorporación abarcó las áreas de actividades sociales (educativas, culturales y de esparcimiento), de turismo, de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles.

Las entidades sujetas a proceso de fusión se ubicaban en las áreas de servicios sociales (esparcimiento): actividades agropecuarias y silvícolas; siderúrgicas; minerometalúrgicas y transporte e infraestructura, entre otras.

Las entidades transferidas se localizaban en las áreas de transporte, como es el caso de Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, Materiales para Edificaciones del Balsas, Tapetes Mexicanos y Vitrium División Agroindustrial; en el ramo de turismo el Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, convenciones y exportaciones de Acapulco.

En cuanto a las empresas destinadas al proceso de venta

se diversifican aún más las áreas: en la de alimentos, actividades silvícolas y agropecuarias destacan Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. y Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.; Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. y Productos de Maderas Finas, S.A., los Ingenios de Casasano La Abeja [...] en otras industrias, Compañía Industrial de Atenquique, S.A.; envases y Empaques Nacionales, S.A., Grupo Textil Cadena y Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A., Manufacturera Corpomex, S.A., Materias Primas Anáhuac del Golfo, S.A. y Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.; petroquímica básica y secundaria e industria química; Fibras Nacionales de Acrílicos, S.A., Poliestireno y Derivados, S.A., Cloro de Tehuantepec, S.A. y Sosa Texcoco, S.A.; turística, Grupo Nacional Hotelera y Hoteles y Restaurantes el Presidente; siderúrgica, Perfiles y Estructuras de Durango, S.A. de C.V., Compañía Minera Comonfort, S.A. y Grafito de México, S.A.<sup>11</sup>

Ante este "furor privatizador" (como expresara en alguna oca-

---

11 SCGF, *La empresa pública...*, op. cit., p. 115.

sión Manuel Aguilera en el diario *Excelsior*) uno se pregunta: ¿dónde quedaron las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado de acuerdo con la Constitución, si tanto las unas como las otras se entregaron a la iniciativa privada?

Es importante señalar que durante esta segunda etapa, con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en las que el Estado participaba con un porcentaje del 25 al 50% de su capital social, así como ocho fideicomisos cuya estructura y objetivo no cumplieran con lo previsto en dicha Ley, dejaron de tener el carácter de entidades paraestatales.

La tercera etapa se inicia en diciembre de 1987 como consecuencia de uno de los compromisos contraídos por el gobierno federal en el Pacto de Solidaridad Económica. Este compromiso radica en la continuación y agilización del programa de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias y la reducción del gasto público, como ya se ha señalado.

El documento mencionado consigna que de diciembre de 1987 al 30 de septiembre de 1988 se autorizaron 123 nuevos procesos de desincorporación, siendo 43 de liquidación, 6 de extinción, 11 de fusión, 3 de transferencia y 60 de venta.

Las entidades sujetas a liquidación se localizaban en actividades tales como servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, entre los que destacan Del Ángel, Fraccionadora y Constructora de Tepic, Urbanizadora de Irapuato y Fraccionamiento Ojo Caliente; en el área de alimentos, Productos Forestales de la Tarahumara, Productos Pesqueros Peninsular, Sardineros Mexicanos, Palangreiros Mexicanos del Pacífico, Atuneros Mexicanos y Escameros Mexicanos del Golfo; en el área de transporte e infraestructura pueden mencionarse Reconcentraciones Telefónicas y Equipos y Servicios de Transporte; en otras actividades como son la minerometalúrgica, Compañía Cuprífera La Verde; en siderúrgica, la Compañía Minera Central y Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, y en la petroquímica básica y secundaria e industria química, Nitrocelulosa Industriales de México, entre otras.

Respecto a las entidades sometidas al proceso de extinción, éstas se localizaban en el área de servicios sociales y culturales como son los Fideicomisos para el Pago de Defunción de los Diputados Constituyentes y del Legado de David Alfaro Siqueiros, así como el Fideicomiso Exconvento de Santa Catarina, en Oaxaca.

Mediante el proceso de fusión se autorizó la desincorporación de entidades ubicadas en el área de fertilizantes, como es el caso de Fertilizantes Fosfatados Mexicanos; en el de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles destacan Fraccionamiento Mexicali y Fomento Industrial Somex; en la siderúrgica, Manganeso, y en otras industrias, Lito Ediciones Olimpia.

En cuanto a las entidades sujetas a proceso de transferencia

destacan: Impulsora Minera de Anganguero en la actividad minero-metalúrgica; Miconsa Atlacomulco en la comercial, y en servicios turísticos el Fideicomiso Ciudad del Recreo La Paz.

Las entidades autorizadas en el proceso de venta se localizaban en actividades alimentarias, agropecuarias, silvícolas y pesca, como son los casos de los ingenios Atencingo, Hermenegildo Galeana, Presidente Benito Juárez, Puruarán y Pujilic y Café y Cafeterías de México, entre las dos primeras actividades mencionadas; Pesquera del Pacífico, Productos Pesqueros Isla de Cedros, Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, Productos Pesqueros de Topolobambo, Productos Pesqueros de Mazatlán, Productos Pesqueros de Campeche y Productos Pesqueros de Guaymas, en las actividades de pesca. En otras áreas industriales, el Grupo Rellini y Tubería Nacional; en la petroquímica básica y secundaria e industrial química destacan las ventas de Petroquímica de México y Tereftalatos Mexicanos; en la siderurgia, Hierro y Acero del Norte; en la industria automotriz el Grupo Dina, y en el comercio, las distribuidoras Gas Natural del Estado de México y Gas de Querétaro, así como la Impulsora y Exportadora Nacional.

En síntesis, durante las tres etapas señaladas, que comprenden el periodo que va de diciembre de 1982 a septiembre de 1988, se autorizó el proceso de desincorporación de 724 entidades paraestatales, de las cuales 261 corresponden a liquidación, 136 a extinción, 81 a fusión, 28 a transferencia y 218 a venta (cuadro 2), las que sumadas a las 48 desincorporadas mediante la Ley Federal de Entidades Paraestatales dan un total de 772 entidades desincorporadas de la administración pública federal.

Este proceso de desincorporación significa una reducción del 63% de las 1 216 entidades que conformaban el universo paraestatal, por lo que al final del sexenio de Miguel de la Madrid sólo quedaban 444 entidades paraestatales.

**Cuadro 2**  
**PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES**  
*(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)*

<i>Proceso</i>	<i>Procesos autorizados</i>	<i>Procesos concluidos</i>	<i>Procesos pendientes</i>
Liquidación	261	159	102
Extinción	136	106	30
Fusión	81	68	13
Transferencia	28	24	4
Venta	218	124	94
<i>Total</i>	<i>724</i>	<i>481</i>	<i>243</i>

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid, op. cit.*

**Cuadro 3**  
**PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR**  
*(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)*

<i>Sector</i>	<i>Liquidación</i>		
	<i>Procesos autorizados</i>	<i>Procesos concluidos</i>	<i>Procesos pendientes</i>
SG	12	11	1
SHCP	19	13	6
SPP	3	3	—
SEMIP	106	51	55
SECOFI	10	10	—
SARH	23	21	2
SCT	19	11	8
SEDUE	35	19	16
SEP	9	9	—
SSA	6	4	2
STPS	4	4	—
SECTUR	3	1	2
SEPESCA8	—	8	—
DDF	3	2	1
SEDENA	1	—	1
<i>Total</i>	<i>261</i>	<i>159</i>	<i>102</i>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

**Cuadro 4**  
**PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR**  
*(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)*

<i>Sector*</i>	<i>Extinción</i>		
	<i>Procesos autorizados</i>	<i>Procesos concluidos</i>	<i>Procesos pendientes</i>
SG	6	5	1
SHCP	39	32	7
SPP	2	2	—
SEMIP	8	8	—
SECOFIN	2	—	2
SARH	15	12	3
SCT	4	4	—
SEDUE	21	12	3
SEP	11	9	2
STPS	3	3	—
SRA	2	2	—
SECTUR	5	3	1
SEPESCA	4	2	2
DDF	2	—	2
No autorizada	12	12	—
<i>Total</i>	<i>136</i>	<i>106</i>	<i>30</i>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

\* Sólo se han utilizado las siglas de cada Secretaría de Estado que son las coordinadoras del sector.

Cuadro 5

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR  
(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

Sector	Fusión		
	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos pendientes
SG	24	24	—
SCHP	31	31	—
SEMIP	14	7	7
SARH	4	2	2
SCT	3	—	3
SEDUE	1	—	1
SEPESCA	2	2	—
SEP	1	1	—
SECTUR	1	1	—
Total	81	68	13

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Cuadro 6

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR  
(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

Sector	Transferencia		
	Procesos autorizados	Procesos concluidos	Procesos pendientes
SPP	1	—	1
SEMIP	11	10	1
SECOFI	3	2	1
SEDUE	8	8	—
SEP	2	1	1
SECTUR	3	3	—
Total	28	24	4

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.



**Cuadro 7**  
**PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR**  
*(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)*

<i>Sector</i>	<i>Venta</i>		
	<i>Procesos autorizados</i>	<i>Procesos concluidos</i>	<i>Procesos pendientes</i>
SHCP	3	1	2
SEMIP	155	92	63
SARH	21	10	11
SCT	2	—	2
SECTUR	20	17	3
SEPESCA	15	2	13
DDF	1	1	—
SECOFI	1	1	—
<i>Total</i>	<i>218</i>	<i>124</i>	<i>94</i>

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

**Cuadro 8**  
**RESUMEN DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN**  
**POR COORDINADORES DE SECTOR**  
*(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)*

<i>Sector</i>	<i>Procesos autorizados</i>	<i>Procesos concluidos</i>	<i>Procesos pendientes</i>
SG	42	40	2
SHCP	92	77	15
SPP	6	5	1
SEMIP	294	168	126
SECOFI	16	13	3
SARH	63	45	18
SCT	28	15	13
SEDUE	65	39	26
SEP	23	20	3
SSA	6	4	2
STPS	7	7	—
SECTUR	32	25	7
SEPESCA	29	6	23
SRA	2	2	—
DDF	6	3	3
SEDENA	1	—	1
No sectorizada	12	12	—
<i>Total</i>	<i>724</i>	<i>481</i>	<i>243</i>

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Es importante señalar que de los 724 procesos de desincorporación indicados, 512 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria (el 70.7%), 39 a empresas de participación minoritaria (5%), 145 a fideicomisos públicos (20%) y 28 a organismos descentralizados (4.3%). Asimismo, de los 724 procesos autorizados, al 30 de septiembre de 1988 habían concluido 418, de los cuales 159 fueron de liquidación, 106 de extinción, 68 de fusión, 24 de transferencia y 124 de venta (cuadro 2).

También es importante señalar que de los 243 procesos de desincorporación que quedaban pendientes hasta el 30 de septiembre de 1988, en los últimos días de la administración de Miguel de la Madrid se concluyeron 164, por lo que sólo quedaron pendientes de enajenación 79 entidades, mismas que fueron desincorporadas en los primeros meses del gobierno de Salinas de Gortari. Por lo que se refiere a los procesos de desincorporación por coordinadora de sector, éstos se podrán observar en los cuadros 3 al 8.

Por otra parte, de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el valor nominal de las ventas de las empresas paraestatales (hasta el 30 de septiembre de 1988) ascendía a 707 657.2 millones de pesos.

Por su lado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación señala que

el monto a valores presentes\* de estas ventas es de 1 179 625.2 millones de pesos. A esta cifra [agrega] habría que deducirle 98 644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el gobierno federal, con lo cual se tendría un valor neto actualizado de 1 080 981.1 millones de pesos como producto de las ventas.<sup>12</sup>

Cualquiera que sea el dato más apegado a la realidad acerca del valor de las ventas de las empresas paraestatales, lo cierto es que éste resulta muy abajo del verdadero valor que representaban dichas empresas, por dos razones: la primera, porque la mayoría de las empresas que se vendieron fueron pequeñas y medianas, y algunas las declaraban en quiebra con el pretexto de privatizarlas, lo que redundaba en un menor valor en sus cotizaciones y, la segunda, que muchas de las grandes empresas casi se regalaron o se malbarataron al sector privado, a cambio del apoyo de este sector al programa económico del gobierno de Miguel de la Madrid.

---

\* Posiblemente la diferencia del valor de las ventas de las empresas paraestatales entre una secretaría y otra se deba a la diferencia en las fechas de contabilizar dichas ventas, ya que mientras Hacienda remite los datos al 30 de septiembre de 1988, Contraloría parece ser que las da al 31 de diciembre del mismo año.

12 *Ibid.*, pp. 117-118.

Como se habrá podido apreciar, la "llamada" reestructuración del sector paraestatal impulsada por la administración de Miguel de la Madrid constituye en nuestro país una acción sin precedentes. Incluso de las experiencias relevantes a nivel mundial en materia de privatización, México ocupó un destacadísimo primer lugar; fue el ejemplo más sobresaliente, el ejemplo a seguir por otros países embarcados en el programa privatizador.

A pesar de la gran cantidad de entidades públicas privatizadas o liquidadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, la administración de Salinas de Gortari superó a su antecesor, no por la cantidad de empresas enajenadas sino por el gran tamaño de las empresas que ha privatizado en lo que va de su gestión, como son los casos de Mexicana de Aviación, Minera de Cananea y Teléfonos de México, por sólo citar algunas de ellas, por las cuales se ha obtenido un valor superior a los 10 billones de pesos.

En efecto, Jacques Rogozinski, director de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer recientemente que "la desincorporación de 138 empresas paraestatales concluidas ya por la presente administración generó recursos por más de 10 billones de pesos".<sup>13</sup>

El funcionario señaló lo anterior en una conferencia de prensa en la que presentó un resumen de lo realizado por el gobierno de Salinas de Gortari en materia de privatización y precisó que "la disminución del sector público es considerable, ya que en 1982 existían 1 155 entidades públicas y actualmente sólo 169, por lo que las desincorporaciones suman 822".<sup>14</sup>

En su resumen sobre el proceso de enajenación de entidades paraestatales de diciembre de 1988 a abril de 1991, indicó que

la presente administración recibió 160 empresas cuyo proceso de venta se reportó concluido al 30 de noviembre de 1988 mediante la suscripción del contrato de compra-venta. Asimismo, se encontraban en proceso de enajenación 79 entidades. Hasta el mes de abril de 1991 [enfatizó], bajo la responsabilidad de la administración del presidente Salinas de Gortari, se ha desincorporado 138 empresas, de las cuales 98 por ciento han sido adquiridas por inversionistas nacionales.<sup>15</sup>

Sobre las empresas en proceso de venta, Rogozinski informó que a la fecha son 55, entre las que destacan Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Aseguradora Mexicana y las sociedades nacionales de crédito, es decir, los bancos comerciales.

---

13 *Excelsior*, 24 de abril de 1991.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

En el mismo sentido, aunque con diferencia en los datos (y algunos días antes de las declaraciones del funcionario de Hacienda), el jefe de comisarios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Francisco Casas Guzmán, señaló que “de 406 entidades del sector paraestatal, en 18 meses quedarán desincorporadas 137 y las 269 restantes serán competitivas, modernizadas, fuertes, sanas y rentables”.<sup>16</sup>

Indicó que esas 269 entidades “son una buena aproximación del volumen que mantendrá el sector paraestatal, aunque podría haber modificaciones dentro de un criterio dinámico en cuanto al carácter prioritario de las empresas a futuro”.<sup>17</sup>

El funcionario precisó que de las 137 entidades que se encuentran en proceso de desincorporación, 57 están en venta, 64 en liquidación, 9 en extinción, 4 en fusión y 3 en transferencia y de las 269 que conforman el sector paraestatal, 140 son de servicio institucional y 129 empresas públicas.

Casas Guzmán explicó que al inicio de la actual administración el sector paraestatal constaba de 618 entidades, que se han reducido a las 406 actuales.

Como se podrá advertir, Hacienda no coincide con la Contraloría, por lo que parece ser que en las diversas secretarías de Estado existen feudos cerrados en materia de información, pues mientras el funcionario de Hacienda menciona que durante la administración de Salinas de Gortari ya se ha concluido la desincorporación de 138 empresas paraestatales y que actualmente sólo quedan 169, el de la Contraloría señala que son 137 las entidades que se encuentran en proceso de desincorporación y 269 las que conformarán el sector paraestatal. ¿A quién se le debe creer? ¿Cuáles serán los datos reales?

Especulando un poco es posible que esta diferencia en la información se deba a que en los últimos días de abril se desincorporaron, fusionaron o desaparecerán 112 paraestatales. Sin embargo, el gobierno no ha informado nada al respecto.

Otra posibilidad es que las secretarías mencionadas manejen criterios distintos respecto a lo que se entiende por desincorporación. En este caso, valdría la pena aclarar el punto, por lo que no estaría de más que el gobierno precisara a la opinión pública con detalle cuáles son las empresas desincorporadas; cuáles se piensa desincorporar; cuáles son los criterios para quedarse con una entidad o para venderla; cuál es el monto que se obtiene por cada una de ellas y, en fin, cuáles son los resultados precisos del llamado proceso de desincorporación durante la administración salinista.

---

16 *Excélsior*. 10 de abril de 1991.

17 *Ibid.*

De acuerdo con información reciente, por una parte se han despejado algunas de las interrogantes planteadas en el párrafo anterior, y por la otra se ha confirmado que el proceso de desincorporación se ha agilizado e intensificado en dicha administración. Véase por qué.

En el periodo 1988-1992 se fortalece el proceso de privatización con la desincorporación de grandes empresas que estaban bajo el control del gobierno mexicano, como es el caso de Teléfonos de México y el sistema bancario, este último con la venta de 18 bancos a partir de 1991 y concluyéndose en 1992, por lo que hasta este último año se habían desincorporado 377 empresas paraestatales (cuadro 9), las que han pasado al sector privado en sólo cinco años, retomando así este sector el papel que antaño tenía asignado, de eje fundamental de inversión y desarrollo de la economía mexicana.

El proceso de privatización en cinco años dio como resultado 76 compañías vendidas por año, comenzando con las pequeñas y terminando con las grandes.

Un aspecto muy importante del proceso privatizador es el referente al sistema bancario, cuya enajenación se orientó a fortalecer la competitividad en el crédito y la modernización financiera, lográndose un precio promedio ponderado por la venta de los bancos de 14.7 veces su utilidad y alcanzando un monto global por dicha venta de 37.8 billones de viejos pesos (véase el cuadro 10), lo cual representa más del doble de los recursos que canalizó la banca al sector comercial en 1992.

Los compradores de las instituciones bancarias han sido en su mayoría casas de bolsa, conformándose así grandes grupos financie-

Cuadro 9  
DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES  
1988-1992

Año	Entidades al inicio del periodo	Reducción neta en el periodo				Entidades al cierre del periodo	
		Total	Desincorporaciones concluidas	Creación	Total	En proceso de desincorporación	Vigentes
1988	661	43	45	2	618	204	414
1989	618	69	76	7	549	170	379
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992	328	44	52	8	284	63	221

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari.

**Cuadro 10**  
**DESINCORPORACIÓN BANCARIA 1991-1992**  
*(Miles de millones de pesos)*

<i>Banco</i>	<i>Grupo comprador</i>	<i>Precio de venta</i>	<i>Porcentaje vendido</i>
1. Multibanco Mercantil de México	Probursa	611.2	77.19
2. Banpaís	Mexival	545.0	100.00
3. Cremi	Empresarios de Jalisco	748.3	66.73
4. Confia	Ábaco	892.3	78.68
5. Banorie	Margen	223.2	66.00
6. Bancrecer	Roberto Alcántara	425.1	100.00
7. Banamex	Accival	9 745.0	70.72
8. Bancomer	Vamsa	8 564.2	56.00
9. BCH	Cabal	878.4	100.00
10. Serfin	Obsa	2 827.8	51.00
11. Comermerx	Inverlat	2 706.0	66.54
12. Somex	Invermexico	1 876.5	81.62
13. Atlántico	GMB	1 469.2	68.85
14. Promex	Finamex	1 074.5	66.34
15. Banoro	Gpo. Estrategia Bursátil	1 137.8	66.03
16. Banco Mercantil del Norte	Roberto González y Alberto Santos	1 775.8	66.00
17. Banco Internacional		1 486.9	51.00
18. Banco del Centro	Prime Multiva	869.4	66.31
<i>Total</i>		<i>37 856.5</i>	<i>64.48</i>

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari.

ros, orientando al sector financiero a su fortalecimiento para estar acorde con los nuevos requerimientos de financiamiento, debido al proceso "modernizador" que vive el país.

En su Cuarto Informe de Gobierno el presidente Salinas enfáticamente señaló:

En esta administración se han desincorporado 362 entidades no estratégicas o prioritarias para fortalecer la acción del Estado y revitalizar la participación de los particulares en el progreso de la Nación. Al 30 de septiembre existen 221 entidades paraestatales vigentes, casi la mitad de las que se tenían al inicio de mi gobierno. Pasamos así de un Estado propietario a un Estado solidario, que responde al reclamo de bienestar de la sociedad sobre bases productivas y duraderas.

Por su importancia destaca la conclusión de la venta de los bancos. Se procedió con transparencia, mediante subastas públicas y con estricto apego a los principios rectores propuestos a la Nación. El precio por la

venta de los 18 bancos representó un promedio de tres veces su valor en libros y 15 veces la relación precio-utilidad, lo que refleja la solvencia de las instituciones desincorporadas. La venta se realizó en 13 meses, privatizando en promedio un banco cada tres semanas. El monto global recibido por la venta de los bancos es de 36 billones de pesos.\* El gobierno federal conserva el equivalente al 9% de las acciones totales del sistema bancario, tenencia que será vendida con posterioridad.<sup>18</sup>

Con la venta de la banca comercial, de acuerdo con el discurso oficial, se establecieron las bases para conformar un sistema financiero más competitivo y útil para la nación. Además de que se democratizó el capital, el control de la banca quedó en manos de los mexicanos, se garantizó el manejo responsable y eficiente de los recursos, con administradores experimentados (¿acaso el manejo de los bancos era irresponsable, ineficiente y estaban administrados por gente inexperta?) y con un adecuado nivel de capacitación. Pero lo más importante, se afirma, es que se aseguró el interés del Estado, ya que se ha fortalecido decididamente su capacidad regulatoria.

En el mismo discurso oficial se asegura que con el proceso de desincorporación se entra a una economía más real, en donde la política de privatización es el camino hacia la modernidad, transformándose todo un concepto de empresas, trayendo consigo algunos aspectos positivos en todo este proceso, entre los que se pueden mencionar: cancelación de subsidios a empresas ineficientes; el sector público obtiene mayores recursos para necesidades sociales; el sector privado canaliza mayores recursos de inversión a las empresas; se acelera la innovación tecnológica; se obtienen precios competitivos con reducción de costos; las empresas privatizadas generan pago de impuestos, y se llevan a cabo programas de investigación.

Otro hecho que demuestra la intensificación del proceso privatizador durante esta administración lo representa un informe divulgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual señala que el universo paraestatal hasta noviembre de 1993 estaba constituido por 209 entidades, de las cuales 50 se encontraban en proceso de desincorporación (39 serán liquidadas o extinguidas, una será transferida a un gobierno estatal y 10 habrán sido vendidas antes de que concluya este sexenio), por lo que al término del actual gobierno dicho universo quedará reducido a 159 empresas, organismos y fideicomisos, lo que representará una disminución de 49.5% respecto al número existente en diciembre de 1988.<sup>19</sup>

---

\* Como se podrá observar las cifras del texto del Informe no coinciden con los anexos estadísticos.

18 Carlos Salinas de Gortari, "Cuarto Informe de Gobierno", en *Excelsior*, 2 de noviembre de 1992.

19 *La Jornada*, 8 de noviembre de 1993.

El mismo informe precisa que con este redimensionamiento la administración pública paraestatal quedará conformada por 81 organismos descentralizados, 12 menos de los que había al inicio de este sexenio; por 97 empresas de participación estatal mayoritaria, una cantidad equivalente al 35% de las que pertenecían al Estado en diciembre de hace cinco años, y quedarán vigentes 31 de los 77 fideicomisos de los que heredó la actual gestión gubernamental.

Por último, el informe da a conocer que los ingresos obtenidos por el gobierno federal de 1989 a noviembre de 1993 por la venta de unas 150 empresas de participación estatal mayoritaria asciende a 67 000 millones de nuevos pesos (equivalentes a 22 000 millones de dólares), los cuales han sido empleados principalmente en amortización de deuda interna y externa para reducir el peso que representaba el pago de los intereses de ambas en el presupuesto total de gastos de la federación.

Asimismo, en el Quinto Informe de Gobierno del presidente Salinas se afirma que

la desincorporación de entidades públicas que no son estratégicas ni prioritarias se encuentran en su última etapa. Durante mi administración se han desincorporado 390 entidades, que representan el 63% de las existentes en un inicio. Ello se ha realizado mediante ofertas públicas; se han expedido títulos de concesión para proteger a los consumidores en los casos de monopolios naturales; se ha mantenido constantemente informada a la sociedad. Actualmente existen 209 entidades públicas, de las cuales 50 se encuentran sometidas a proceso de liquidación, extinción, venta, fusión o transferencia a gobiernos estatales. Mediante las privatizaciones se han generado recursos de una sola vez que, al reducir la deuda interna, han fortalecido permanentemente la capacidad gubernamental para atender demandas sociales inaplazables.<sup>20</sup>

De tal manera que bajo el criterio de que un Estado grande no es sinónimo de fortaleza, durante el sexenio en curso fue eliminado uno de cada siete organismos descentralizados, dos de cada tres empresas de participación estatal mayoritaria y el 40% de los fideicomisos. Pero si se toma en consideración desde el sexenio a partir del cual se inició el proceso de desincorporación hasta el término del actual, esto es, de 1983 a 1994, una vez terminado dicho proceso, 1 057 empresas, organismos y fideicomisos de los 1 216 existentes al principio habrán sido eliminados de la férula estatal, lo que significa una reducción del sector paraestatal en 11 años del 86.9 por ciento.

Durante la presente administración, el redimensionamiento estatal ha comprendido también la reestructuración del llamado sector

---

<sup>20</sup> "V Informe de Gobierno, del presidente Carlos Salinas de Gortari", *El Heraldo de México*, 2 de noviembre de 1993.



central. De tal suerte que de 18 secretarías de Estado que operaban hasta diciembre de 1988 ahora sólo existen 17, una vez que la Secretaría de Hacienda absorbió las funciones de la ex Secretaría de Programación y Presupuesto en enero de 1993.

Los cambios se han registrado principalmente en lo que pudieran denominarse los "mandos medios" de la administración pública federal. De 57 subsecretarías de Estado que había al inicio del sexenio en curso actualmente operan 72; de las 20 oficinas mayores ahora hay 32, mientras que de las 22 contralorías existentes en 1988 quedan sólo dos, una vez que la mayor parte de ellas fueron incorporadas a las oficinas mayores, con excepción de las de la Procuraduría General de la República y del Departamento del Distrito Federal.<sup>21</sup>

Este panorama muestra sin lugar a dudas una economía de mercado en donde se genera una competencia más real aunque menos justa y trata de generar a la vez una mayor capacidad ante una creciente competencia, lo cual puede calificarse de sano en una economía abierta como la mexicana, en la que se ha destacado el importante papel que desempeña la iniciativa privada dentro del esquema de desarrollo, esquema que bien pudiera denominarse como de una "apertura a la competencia" en donde no se debiera permitir la formación de monopolios que lesionen el funcionamiento de una economía de mercado.

Sin embargo, esto no ha sido así. El caso más evidente es el de Teléfonos de México, empresa que se constituyó desde su privatización como un monopolio debido a que se le otorgó la exclusividad de operar el servicio telefónico hasta 1996 sin competencia alguna y con la revisión de tarifas en forma anual, lo que lesiona a otras actividades que requieren en forma importante de este servicio y que además se enfrentan a una creciente competencia en un mercado contraído.

En la Ley Federal de Competencia Económica vigente a partir de junio de 1993 se establece que "esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios". ¿Por qué entonces se permite a Telmex que viole esta ley? La respuesta la tienen las altas autoridades del país.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, es necesario destacar que el proceso de privatización no sólo ha afectado a las empresas paraestatales sino que la actual administración lo está llevando al extremo al privatizar infraestructura y servicios.

En efecto, desde 1989 el gobierno salinista impulsó una nueva

---

21 Véase *La Jornada*, 8 de noviembre de 1993.

política orientada a acelerar el proceso de "modernización", la cual consiste en concesionar al sector privado la construcción de infraestructura, como en los casos de la construcción de carreteras de cuota; en ferrocarriles, la construcción y operación de terminales de carga, compra de furgones, mantenimiento de vías y telecomunicaciones, incluso se han hecho concesiones a empresarios estadounidenses y canadienses para agilizar el tráfico de trenes con miras al Tratado de Libre Comercio.

También el proceso privatizador se ha extendido a otras áreas, entre las que destacan la construcción de plantas termoeléctricas, puertos y aeropuertos, la introducción de agua potable y la recolección de basura.<sup>22</sup> Aún más: en el terreno cultural y educativo y con el fin de crear mayor eficiencia y competitividad, el Estado se retira en forma creciente de la actividad cultural pública para delegar sus espacios al sector privado comercial.

Con ello, entramos en un proceso acelerado de desmantelamiento de los proyectos culturales nacionales y pasamos al nuevo panorama de la privatización de la cultura y de los conocimientos en donde el Estado ejerce un papel de simple promotor de la iniciativa individual y ya no de rector colectivo en dicho terreno. Pasamos [...] de ser conducidos en el terreno cultural por la *razón de Estado*, a ser ahora dirigidos por la *razón de mercado*.<sup>23</sup>

Ejemplos de lo anterior son la venta de los medios de comunicación estatales (canales de televisión y el periódico *El Día*), la desaparición del Fondo para la Calidad Cinematográfica, el adelgazamiento del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), la privatización de museos y hasta de juegos recreativos (como es el caso de la Montaña Rusa, la cual se negaba sistemáticamente que fuera a ser privatizada), bajo el argumento de crear mayor eficiencia cultural.

Escribe el doctor Esteinou:

Con la privatización de la cultura y el conocimiento entramos en una fase del desarrollo mental de nuestra sociedad muy peligrosa, en la cual los conocimientos y la cultura ya no son patrimonio de la humanidad, sino de quien la paga. Esta situación a largo plazo podría desintegrar nuestra infraestructura de extensión cultural, pues solamente podrán acceder a ésta quienes cuenten con recursos económicos para comprarla, pues el Estado ya no impulsará dicha actividad.<sup>24</sup>

---

22 Al respecto, véase mi artículo "Al aproximarse a su fin la venta de paraestatales, el gobierno subasta infraestructura y servicios", *Momento Económico*, núm. 66, marzo-abril de 1993.

23 Véase Javier Esteinou Madrid, "Cultura de iniciativa de las Américas. Hacia una cultura continental salvaje", en *Excelsior*, primera sección 4-A, 5 de diciembre de 1993.

24 *Ibid.*

Lo anterior plantea muy graves problemas debido a que quizá con el tiempo no existirá una institución pública dedicada a crear el equilibrio cultural necesario para que nuestro país se desarrolle autónomo, en armonía y equilibradamente, sino que todo girará en torno a la intervención correctiva de la rediviva "mano invisible" del mercado.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se produjo un cambio radical en el tradicional modelo económico en nuestro país, modelo denominado de sustitución de importaciones, el cual se caracterizó por la presencia de un complejo sistema de proteccionismo generalizado, abultada burocracia, fuertes controles financieros, una política poco propicia a la exportación, exenciones fiscales, exceso de regulaciones legales, mercado interno cautivo, abundancia de mano de obra a bajo costo (es lo único que no ha cambiado, sino por el contrario se ha agudizado), tasas de interés preferenciales para la promoción industrial y ausencia de competencia internacional.

Con ese cambio radical se creó otro modelo productivo basado en la desregulación jurídica, la competitividad productiva, el pragmatismo financiero, la promoción mayoritaria de la inversión extranjera, la apertura comercial, el establecimiento de precios libres, la eficiencia laboral, la privatización de empresas paraestatales, la menor participación del Estado en la economía y la cultura, el acceso abierto al comercio exterior, la participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura económica y social, la acelerada transnacionalización de la economía, el empleo intensivo de la tecnología, la creciente interdependencia con los procesos económicos internacionales y la globalización de la economía para incorporarse al nuevo orden económico mundial.

Así, la sociedad mexicana abandonó la fase del modelo proteccionista conducido por el Estado e inició una nueva etapa de existencia dirigida por las leyes del mercado. En este sentido, el desarrollo del país cada vez ocurre menos a través de subsidios o de prebendas a determinados sectores, y más con base en la amplia y libre competencia.

De esta forma, el Estado mexicano entra en una profunda fase de transformación estructural que gradualmente lo lleva a desprenderse de la mayor parte de sus empresas públicas y a conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, ya no por la vía propietaria y reglamentaria, sino por la acción del mercado. En suma, el nuevo modelo de desarrollo mexicano, cada vez más, es conducido por las leyes del mercado, en detrimento de la conducción del Estado.

## IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN

Cabría preguntarse ahora cuáles han sido los resultados del proceso

de privatización del sector paraestatal y en general del cambio de modelo económico en nuestro país. Antes de responder a la primera cuestión es necesario aclarar que la medida del peso de la privatización está sujeta a las limitaciones de la información oficial que existe, a pesar de la poca confianza que se tiene en ella.

Con todo, según una investigación realizada<sup>25</sup> el producto interno bruto de las entidades desincorporadas durante la administración de Miguel de la Madrid sólo representaba el 2.1% del total generado por el sector público en su conjunto, incluyendo los sectores paraestatal y central.

De acuerdo con esta estimación, el impacto de las desincorporaciones a nivel global es bastante modesto; sin embargo, sus efectos a nivel sectorial son muy significativos. Así, en el caso de las actividades mineras, excepto la extracción del petróleo y gas natural, el impacto de las desincorporaciones en el producto interno bruto del sector público es de 29.6%, y en la industria manufacturera se eleva al 31.5 por ciento.

Al dividir a esta última industria según el tipo de producto, los efectos de las desincorporaciones son mucho más evidentes, como en seguida se verá.

En la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retira totalmente como resultado de la venta de Renault de México, VAM, Bicicletas Cóndor, Fábricas de Tractores Agrícolas y las empresas del Grupo Dina; también se retira en la rama de productos electrodomésticos y en la producción de bienes de capital.

En el sector productor de insumos intermedios el Estado se retira totalmente en cinco ramas: la de hilados y tejidos, de fibras, de la química básica y de metales no ferrosos.

Por último, en el sector productor de bienes de consumo no duradero el retiro estatal es absoluto en las siguientes ramas: la preparación de frutas y legumbres, con la venta del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, entre otros; de la producción de refrescos embotellados, con la venta del grupo Garci-Crespo; de las prendas de vestir, con la desincorporación de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo (Cove), entre otros, y de los productos medicinales al vender Proquivemex División Farmacéuticos.

En síntesis, las actividades en que se retira la participación del Estado mediante el proceso de desincorporación de entidades paraestatales son muy variadas: automotriz y otras industrias de bienes de capital, electrodomésticos, minería, de la industria del cemento y otros materiales para la construcción, de la industria química y de

---

25 Véase Ignacio Pichardo Pagaza, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México)*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.

papel, productos forestales, de las ramas textiles y alimentaria, además de otras actividades como son la cinematográfica, hotelera, servicios financieros y servicios turísticos.

A pesar de la gran importancia estratégica de muchas de las empresas paraestatales vendidas a la iniciativa privada, los representantes del gobierno de Miguel de la Madrid sostenían que ninguna de ellas era estratégica ni prioritaria, y que con ello se fortalecía la rectoría del Estado.

El mismo De la Madrid, en un discurso pronunciado en Tepic, Nayarit, manifestó:

Se nos ataca a veces porque nos hemos desprendido de empresas gubernamentales. Efectivamente, hemos liquidado algunas entidades públicas porque habían cumplido su propósito o porque ya no eran viables. Hemos vendido a los particulares tanto del sector privado como del sector social otras empresas que no son indispensables para la conducción efectiva de la rectoría económica del Estado [...] Hemos, pues, fortalecido la rectoría del Estado mexicano desprendiéndonos de lo secundario, de lo que pueden manejar los particulares, para que el Estado mexicano pueda cumplir mejor con sus responsabilidades esenciales.<sup>26</sup>

En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari queda plenamente justificado el proceso de privatización de su antecesor (como no podía ser de otra forma, ya que en lo que va de su gestión ha llegado a su extremo dicho proceso) al expresar que

Era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades. El Estado excesivamente propietario debilitaba la salud de la economía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior. Por eso, el Estado solidario, cuyo objetivo es el de la justicia, no ampara proteccionismos ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor; no posee sino conduce; no sustituye, sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus obligaciones constitucionales —particularmente las de propiedad estratégica— sino las consolida y cumple.<sup>27</sup>

No hay duda de que de acuerdo con las declaraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, la venta de empresas paraestatales en las diferentes ramas de la producción y los servicios fortalece la soberanía del país y la rectoría económica del Estado. Pero cabe preguntarse ¿cómo podrá volverse un Estado más fuerte vendiendo

---

<sup>26</sup> *Excélsior*, 7 de mayo de 1988.

<sup>27</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", en *Excélsior*, 2 de noviembre de 1990.

o liquidando empresas, fundadas o adquiridas para realizar actividades productivas y distributivas que se negaron a establecer los de la iniciativa privada? La respuesta sólo puede ser una: tanto la política económica del régimen de De la Madrid como la de Salinas, resulta contradictoria cuando no francamente errática. Porque, por una parte se habla de fortalecer la rectoría del Estado y por la otra se desmantela esa rectoría, vendiendo empresas estratégicas y prioritarias al capital extranjero y a sus socios locales, debilitando con ello la soberanía nacional.

Lo cierto es que el mal llamado proceso de desincorporación (más bien debiera llamarse de privatización y reprivatización) ha causado un grave retroceso histórico al país, por la razón de que, tras largos años de haberse impulsado una creciente intervención estatal en la industria automotriz, así como en la de bienes de capital, entre otras actividades fundamentales, los dos últimos gobiernos, en una acción sin precedentes y antinacional, han privatizado esas industrias de vital importancia para la economía nacional, pese a que hasta hace poco tiempo se reiteraba que en la presente fase del desarrollo industrial de México la presencia del Estado era indispensable debido al poco interés o debilidad del capital privado mexicano y para evitar que las principales actividades industriales quedaran en poder del capital extranjero, lo que a final de cuentas sucedió en muy corto tiempo.

En suma, la industria paraestatal ha sido gravemente lesionada por los efectos de la privatización, al desintegrarse la planta industrial y los procesos productivos alcanzados en 1982. Pero lo más grave es que los efectos de dicha privatización se han traducido en el debilitamiento de la soberanía del Estado mexicano, aunque digan reiteradamente lo contrario los defensores del proyecto neoliberal, al entregar las grandes plantas industriales como son la automovilística, la de bienes de capital, la petroquímica secundaria y gran parte de la básica, la industria azucarera, la minera, la siderúrgica, así como otras grandes empresas estatales, entre las que destacan las del transporte aéreo, Teléfonos de México, la banca comercial e infraestructura portuaria y aeroportuaria, al capital extranjero y a sus socios internos.

Actualmente la privatización de empresas paraestatales ha formado un sólido pilar del programa "modernizador" del gobierno. Desde el inicio de este programa en 1983 y con la intensidad que se le imprimió en la administración salinista, ¿qué ha sucedido? De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, la cual es del dominio público, el proceso privatizador ha conducido a un solo punto: la concentración.

Unos cuantos ejemplos bastarán para ilustrar la afirmación anterior: el Grupo Xabre adquirió 13 empresas en su mayoría dedicadas

a producir azúcar y sus derivados (como son mieles, alcohol y bagazo); Vitro se adjudicó ocho empresas productoras de línea blanca y electrodomésticos; la firma estadounidense Eagle Cement Corporation compró las cuatro empresas cementeras que pertenecían al Estado; Jorge Larrea adquirió tres empresas mineras, con las cuales posee el control total del mercado del cobre; la Embotelladora Metropolitana (Pepsicola) se apoderó de la industria refresquera Garcicrespo y tres ingenios azucareros, para consolidar la posición de privilegio que ya tenía.

Asimismo, Carlos Slim y su Grupo adquirieron cinco empresas: Minera Lampazos, Química Fluor, Real de Ángeles, Planta Lázaro Cárdenas y Teléfonos de México, por las cuales pagó 5 billones 287 716 millones de pesos; el Grupo de los Hermanos Brener, por su parte, se adjudicó siete empresas: Mexicana de Aviación, Detra-tónic, Turborreactores, Pesquera Sinaloa, Pesquera Matancitas, Pesquera Pacífico y Pesquera Topolobampo, por las cuales invirtió 478 237 millones de pesos.<sup>28</sup>

Es importante destacar que por la privatización de las empresas paraestatales la Secretaría de Hacienda ingresó en sus arcas, de enero de 1983 a abril de 1991, alrededor de 12 billones de pesos. De esta suma, 10 052 251.7 billones corresponden a la venta de sólo 138 grandes empresas, realizada en poco más de dos años por la administración salinista.

El proceso privatizador de empresas paraestatales tenía como objetivo inicial generar una economía más "competitiva" y "democratizar" el capital. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario, ya que se ha propiciado una desmedida concentración de la riqueza y del poder en un puñado de empresarios y especuladores y en renglones clave, básicos de los servicios y de la producción: servicios financieros, bancarios y de seguros, transporte y telecomunicaciones, entre los primeros; minería, materiales para construcción (cemento, ladrillos), producción de alimentos enlatados, aluminio, cobre, acero, motores y 54 ramas más, entre los de la segunda.

Por lo que se refiere a los trabajadores, éstos han sido la parte más afectada por la venta y liquidación de empresas públicas, ya que una empresa que se liquida o cierra es una fuente de trabajo que desaparece, lo que resulta sumamente grave ante la falta de empleos en el país. La desincorporación de empresas paraestatales, las restricciones y recortes presupuestales, la reorganización interna de las empresas públicas, sus programas de productividad y sus acciones de modernización y reconversión, así como las limitaciones financieras del sector público y central han significado más de 800 000 trabaja-

---

<sup>28</sup> Véase *Excelsior*, Sección Financiera, columna "Portafolios", 24 de abril de 1991.

dores desplazados de sus fuentes de trabajo en el gobierno federal en los últimos cinco años.

Asimismo, la política de desincorporación ha significado graves violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a los contratos colectivos, al no respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, como el de huelga, y al dejar de pagar prestaciones legales o sólo cubrir parte de ellas. Además de que los trabajadores han sido seriamente lesionados en sus contratos colectivos, en sus derechos sindicales, laborales y jurídicos.

La política de desincorporación, más propiamente dicho de privatización-reprivatización, ha implicado esfuerzos y sacrificios por parte de la sociedad mexicana, además de causar irritación y malestar en la mayoría de los sectores, pero sobre todo en la clase trabajadora, que ha sido la más afectada.

Respecto a los resultados del cambio de modelo económico en nuestro país (segunda cuestión planteada al inicio de este inciso), es importante destacar que el modelo de desarrollo "modernizador" que gradualmente se ha ido imponiendo a México al final del siglo XX para incorporarlo al nuevo orden mundial, basado mayoritariamente en el supuesto poder mágico de la "mano invisible" de las fuerzas del mercado, ha comprobado en menos de una década sus enormes limitaciones y las deformaciones que ha producido.

Contrario a lo que se ha proclamado de la llamada "modernización" de la economía, modernización consistente en cambios estructurales, como son la utilización del esquema de pactos para corregir la inercia de los precios, la apertura de la economía, la modernización del sector financiero incluyendo su privatización, la desincorporación de empresas paraestatales, el saneamiento de las finanzas públicas y la desregulación de la economía, entre otros, preconizados y emprendidos por el presidente Salinas, estos cambios están muy lejos de haber cumplido con el objetivo de generar mayor bienestar para todos y reducir la pobreza.

¿Qué significan, entonces, los cambios estructurales que se han implantado en la economía mexicana? Vistos así, más que una modernización lo que ha habido es una inserción formal de la economía mexicana a la de Estados Unidos, de la cual México ha sido dependiente históricamente.

De esta forma, el concepto de modernización de la economía se convierte en un eufemismo, ya que una economía es moderna en función de su correlatividad con su alcance social y, desde luego, su correlatividad con lo político.

En lo social, la modernización de la economía tiene un impacto negativo, emblemático por el desempleo, el subempleo, la caída de la capacidad de compra del ingreso, la pérdida del poder adquisitivo del peso, etc. En lo político, tal modernización de la economía se expresa en consecuencias también negativas, a través de una intensificación de



la represión al ejercicio de los derechos constitucionales, incluyendo los básicos —los humanos— y desde luego los electorales. Entre estos últimos, el fraude, cada vez más refinado, por subrepticio, continúa siendo la regla y no la excepción en la vida electoral.

En contraposición a lo que se ha entendido por modernización económica, ésta puede definirse como un proceso mediante el cual la organización de la esfera económica de un determinado sistema se hace más racional y eficiente no sólo para crecer, sino fundamentalmente para desarrollarse.

Cabe hacer notar que la racionalidad se mide sobre la base de la correspondencia de los medios usados respecto de los fines que se pretenden alcanzar. La eficiencia, a su vez, se mide según el producto nacional bruto, el rédito per cápita y el índice de crecimiento de la producción per cápita.

Esto último —el índice de crecimiento de la producción per cápita— es de suma importancia, ya que permite observar el proceso mismo de desarrollo y crecimiento de una economía, conceptos que al parecer el presidente Salinas y sus economistas suelen confundir, lo cual pudiera explicar su notoria proclividad a privilegiar las estadísticas para describir la realidad social y política de México y comprenderla desde una perspectiva catastral.

El crecimiento económico (permítaseme retomar los conceptos más elementales de los primeros cursos introductorios a la economía) significa un aumento de las actividades económicas del país. Las variables principales que se pueden medir son las relativas al crecimiento de la producción, del empleo, de las inversiones y de las exportaciones.

Si bien es cierto que las cifras estadísticas indican que ha habido un crecimiento de la economía, ésta no ha resuelto los problemas de empleo. De 1989 a 1993 el PIB creció sólo 3% en promedio anual, cuando un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo y un cálculo de la Wharton indican que la economía mexicana debe crecer a tasas de 6.7% anual para crear el millón de nuevos empleos que requiere anualmente el país. En esos cinco años, según datos de la Wharton, solamente se crearon 100 000 nuevos empleos, frente a una demanda de 5 millones de nuevas plazas. De ahí que deba reconocerse que el país salió del estancamiento, pero la capacidad de crecimiento de la economía no alcanzó para satisfacer la demanda de empleo.

Lo cierto es que el desempleo en México está creciendo en forma alarmante, por la simple razón de que si el producto interno bruto sólo aumentó en alrededor del 1% durante 1993 y cientos de micro y medianas empresas se vieron forzadas a cerrar, obviamente miles de mexicanos quedaron sin empleo. Bastaría corroborar el hecho mismo de que el comercio ambulante y el exceso de limpia-vidrios, tragafuegos, payasos de esquina y otros más han aumentado hasta convertirse en panorama cotidiano.

Respecto a las inversiones, éstas han experimentado un avance considerable, sobre todo la inversión extranjera, la que en promedio creció en 29% anual de 1991 a 1993, pero en ella domina la especulación, de manera que gira en espacios de alta liquidez y rendimiento, sin involucrarse notoriamente en la esfera productiva y actividades generadoras de empleo y divisas.

En cuanto a las exportaciones, no hay duda que éstas se incrementaron, sobre todo las no petroleras. No obstante, la balanza comercial no pudo revertirse y su déficit sigue incrementándose.

En esa misma vertiente, el desarrollo de una economía puede definirse como un proceso mediante el cual un país accede de un estadio de atraso económico a uno desarrollado, haciendo la salvedad de que el desarrollo se da no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente. Es decir, cuando se logran mejores niveles de vida para la población, lo cual no ha sucedido en nuestro país.

En suma, puede afirmarse que aunque el PIB creció, este crecimiento ha sido muy inferior al programado por la administración salinista; que el desempleo aumentó y los salarios reales se desplomaron, pero, eso sí, la inflación llegó a un dígito, lo que quiere decir que una peculiaridad de la economía mexicana es su crecimiento a costa de su desarrollo.

Tal parece que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari han accedido a las "recomendaciones" del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en el sentido de privatizar las empresas públicas y de "modernizar" la economía del país, además de complacer las demandas de los representantes del sector privado mexicano (actualmente los hijos predilectos del régimen), ya que unos y otros ofrecen argumentos tendientes a demostrar que el déficit fiscal del sector público, el estancamiento de la economía, la inflación y el deterioro del nivel de vida, en fin, la crisis económica, obedece a una sola causa: la obesidad del Estado, es decir, su creciente participación en la economía. La falacia no puede ser mayor, pues la economía no se desenvuelve conforme a los esquemas ideales del equilibrio y de la autorregulación. En la economía de mercado predomina el espíritu de lucro, la anarquía, los altibajos de la coyuntura, las combinaciones monopólicas que estrangulan a la libre competencia y dejan en el desamparo al público consumidor, todo lo cual se opone al equilibrio autorregulador e impide alcanzar niveles óptimos de producción y consumo.

Es necesario recordar que el mercado por sí mismo no tiene ética ni corazón, ni se preocupa por lo humano o social. Su objetivo es la rápida y creciente acumulación de riqueza a expensas de cualquier cosa. Por consiguiente, es una ley que en la medida en que funciona en forma autónoma, sin sólidos contrapesos planificadores, puede introducir en la comunidad mexicana una relación social de convivencia salvaje.

Recuérdese las profundas alteraciones que produjo el funcionamiento autónomo del mercado autorregulado a finales del siglo XIX que generaron tantas contradicciones sociales que dieron origen al capitalismo salvaje, por lo que hicieron indispensable el surgimiento del Estado asistencial o Estado de bienestar para corregir dichos antagonismos insostenibles. Por ello, a partir del triunfo de la Revolución de 1910 y hasta finales de la década de los setenta se intentó sustituir la lógica de la supremacía del mercado por otra más sensible y humana, de justicia y participación social.

Sin embargo, desde principios de la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis económica que invadió al país, la estrategia de desarrollo empezó a cambiar. Toca a Miguel de la Madrid instrumentar tal estrategia y al presidente Salinas de Gortari el conducirla a sus últimas consecuencias; se abandonan los principios populares de la Revolución y se trata de enmendar el camino mediante los planes de estabilización económica, cuya base es la compresión de los salarios y el despido masivo de trabajadores, principalmente en la burocracia, puesto que en la industria el despido se había producido automáticamente al quebrar las empresas como resultado de la crisis.

Para sostener su nuevo proyecto, dichos gobiernos han culpado al populismo de ser el causante de los problemas económicos y sociales que padecía el país, pero sin admitir que se trató de un populismo mal orientado y saboteado precisamente desde el poder.

De tal forma que al gran proyecto nacional-revolucionario de hecho se le ha abandonado y se le ha sustituido por el neoliberalismo, el que asegura, desde la perspectiva empresarial, que la incorporación del empleo productivo, la elevación de los niveles de productividad y el pago del salario justo son más eficaces para subsanar los graves problemas económicos y sociales de México.

Conforme a la teoría del neoliberalismo económico, se trata nuevamente de volver a la idea del mercado autorregulado, al *laissez-faire*, *laissez-passer*, en el que la base fundamental en torno a la cual ha de girar la vida del país es la mercancía y el cálculo utilitarista, abandonando de esta manera la idea del hombre —que se convierte en una mercancía más— y de todo valor moral. Por lo que el Estado ya no es un rector entre las clases sino un árbitro, un ente protector del funcionamiento de un sistema así concebido. De ahí se han de propiciar las condiciones de existencia de cada sector social.

Este modelo de desarrollo "modernizador" que gradualmente se ha impuesto al país ha comprobado una vez más sus enormes limitaciones y las contradicciones sociales que ha producido. Por ello, ahora se requiere la búsqueda e implementación de una nueva estrategia para lograr la participación de toda la sociedad en todos los órdenes, para resolver las agudas contradicciones económicas y sociales que ha generado.

En este sentido, es fundamental sustituir dentro del contexto de

la "modernidad" la idea de crear un Estado mínimo o ultramínimo que propicie la adopción indiscriminada de la política del *laissez-faire*, para introducir la concepción estratégica de un nuevo Estado que propicie la convivencia social, sin el cual no podrá construirse un orden civilizado superior, un nuevo Estado para la convivencia social que no se limite a ejercer labor meramente policiaca sino sobre todo que haga posible la participación democrática de la sociedad en los procesos económicos, políticos y sociales. En suma, un Estado al servicio del hombre y no el hombre al servicio del mercado.

Desde mi particular punto de vista, muy pocos —excepto aquellos privatistas a ultranza que únicamente utilizan argumentos ideológicos totalmente superados— negarían que aun una revisión somera de la realidad mexicana lleva a la conclusión de la indispensable intervención del Estado, tendiente a cubrir o solventar gravísimas insuficiencias que el sector privado no ha podido resolver, o a intervenir en campos que el moderno desarrollo económico exige y que por falta de capital, de tecnología y, sobre todo, de un espíritu de desarrollo no dirigido exclusivamente por el lucro, el sector privado no podría atender quizás jamás.

Incluso se ha observado que los principales países que impulsaron el modelo neoliberal del "Estado mínimo" en los años ochenta, como fueron los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, a principios de los noventa son corregidos drásticamente por los respectivos gobiernos de William Clinton y de John Major para fortalecer de nuevo al Estado benefactor y resolver las grandes contradicciones que produjo la aplicación irrestricta de las leyes del mercado en esos países.

Esta neointervención plantea ajustar el rumbo del mercado autogregulado a través de una acción más activa del Estado en la gestación de las macropolíticas de crecimiento, aunque desde luego no supone suprimir las leyes del mercado.

## ALTERNATIVAS A LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL

Como consecuencia de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, los países subdesarrollados, entre los que México ocupó un lugar muy destacado, emprendieron complejos procesos de estabilización económica, además de la reestructuración y racionalización del sector público. En este contexto, el gobierno mexicano adoptó severas políticas de estabilización y promovió un nuevo modelo de desarrollo, como ya se ha mencionado.

Las empresas paraestatales desempeñaron un papel muy importante en la promoción de dicho modelo, de ahí que la administración de Miguel de la Madrid haya emprendido una rigurosa política de racionalización y reestructuración del sector paraestatal —aspecto

analizado en otra parte de este trabajo—, con lo que se trataron de poner las bases para eliminar empresas no estratégicas ni prioritarias y para mejorar el desempeño de aquéllas que sí lo eran.

Sin embargo, la política de racionalización y reestructuración de ese sector se desvió de sus objetivos originales para desembocar en el proceso de privatización, proceso que no debiera identificarse con dicha política, ya que mientras es necesario que ésta se amplíe y redefina para lograr la eficiencia del sector parac estatal, la privatización ha significado una regresión histórica que hace pocos años hubiera parecido impensable o inconstitucional.

Los resultados del proceso de privatización han sido evidentemente negativos por el hecho de que el ritmo de crecimiento de la economía es poco satisfactorio, debido a que el PIB apenas creció en 2.4% en promedio anual de 1991 a 1993; el PIB per cápita descenderá entre 1990 y 1994 en 12.4% (ello si en 1994 se crece al 3%); el poder adquisitivo se habrá reducido 55% en esos cinco años; los salarios representaron el 25% del PIB en 1993, en tanto que las ganancias rebasaron el 55%.<sup>29</sup> Además, “tomado como año base el inicio de los pactos (1987) y haciendo el análisis hasta finales de 1994, la pérdida acumulada del salario se elevará a 32.08 por ciento”.<sup>30</sup>

El crecimiento económico que tanto enfatizan las cifras oficiales reflejan un panorama diferente. Todo es promisorio, luminoso —y es muy posible que así sea—, pero sólo para un centenar de grandes empresarios, algunos miles de especuladores y quizá otros miles de beneficiarios directos. Pero en sentido real y estricto, ¿quién puede ufanarse porque una minoría privilegiada obtenga utilidades de jete petrolero en los años del *boom* del oro negro?

En contraste, ¿qué ha sucedido con los casi 42 millones de mexicanos catalogados por Pronasol como pobres?<sup>31</sup> Para este gran sector de la población el costo ha sido muy alto, ya que el desempleo se ha incrementado en forma alarmante y los salarios se encuentran a niveles inferiores a los de 1960.

En efecto, todos los estudios, tanto de la CTM como del Centro Patronal, de la Canacintra y de la Concamin coinciden en señalar que el salario mínimo que se pagaba en México en 1934 tenía mayor poder adquisitivo que el que se paga actualmente.

Este deterioro del salario se ha reflejado en la incapacidad de la población para adquirir los mínimos de subsistencia como son alimentación, vivienda, vestido, etc., lo que ha propiciado deficiencias físicas y mentales, escaso aprovechamiento en la educación, el adies-

---

29 Véase *La Jornada*, 8 de febrero de 1994.

30 Gerardo González Chávez, “PECE: ¿y la recuperación salarial, cuánto?”, en *Momento Económico*, núm. 71, enero-febrero de 1994.

31 Véase, del Consejo Consultivo del Pronasol, “El combate a la pobreza”, en *El Nacional*, febrero de 1991.

tramiento y la capacitación, fallas o defectos en la energía vital que conducen a bajos rendimientos laborales, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, envejecimiento prematuro y ausencia constante en los centros de trabajo.

Por otra parte, es importante destacar que también la capacidad de crecimiento del país ha disminuido debido al oneroso servicio de la deuda externa cuyos pagos para el periodo de 1982 a 1988 sobrepasaron los 87 000 millones de dólares y sólo en los dos primeros años de la administración salinista (1989 y 1990) se pagaron por este concepto 25 735.3 millones de dólares,<sup>32</sup> aun con la renegociación de la deuda de ese gobierno.

Si bien es cierto que con la renegociación mencionada se logró una reducción considerable del servicio de la deuda externa, ese logro (de "logro histórico" se le manejó en los medios oficiales) no merecía echar las campanas a vuelo ni cantar el *Himno Nacional*, como se hizo en aquella ocasión, puesto que dicha deuda, a pesar de su renegociación, continúa siendo una sangría para la economía del país.

Para corroborar lo anterior basta señalar que de acuerdo con informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al término del primer semestre de 1993 el monto de la deuda externa total de México ascendió a 121 000 millones de dólares y confirmó que este monto constituye el saldo nominal más elevado en la historia económica del país. De este total —señala la SHCP—, la deuda externa del sector público es de 78 900 millones de dólares y el pago por concepto del servicio de esta deuda ascendió a 6 466.2 millones de dólares en el semestre mencionado,<sup>33</sup> lo que quiere decir que durante 1993 se pagaron más de 12 000 millones de dólares por tal concepto. Por lo tanto, el problema de la deuda externa no está resuelto ni puede convertirse en un asunto olvidado.

Por ello, como primera condición para enfrentar los problemas económicos e impulsar el desarrollo es imperativo que se reaborde la cuestión de la deuda externa en términos globales y políticos, para lo cual el gobierno mexicano debería fortalecer sus lazos con otros países deudores de América Latina con el fin de forjar estrategias y alternativas comunes. No obstante, debe quedar claro que una solución al problema de la deuda externa no resolverá por arte de magia los problemas estructurales de México, pero permitirá liberar los recursos suficientes para reanudar el crecimiento económico sobre bases más firmes.

---

32 Véase "Informe sobre la evolución de la economía y la deuda pública", enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, en *El Mercado de Valores*, núm. 5, marzo de 1991.

33 Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "informe sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública, en el segundo trimestre de 1993", en *El Mercado de Valores*, núm. 16, año LIII, octubre de 1993.

La estrategia del grupo dominante ha tenido un amplio éxito en fincar el crecimiento económico en el sector privado, en abrir la economía al exterior, en destruir las bases del empleo y la producción y abatir el precio de la fuerza de trabajo, pero muestra una incapacidad intrínseca para reencauzar la economía del país.

El gobierno salinista fracasó en los objetivos retóricos de su plan de desarrollo, no en los objetivos que consciente y abiertamente persiguió en la realidad: la concentración de la riqueza y el ingreso, la reducción de la producción y las fuentes de empleo, la descapitalización, debilitamiento y pérdida de la competitividad internacional de la gran mayoría de las empresas y de la economía del país en general, para facilitar los ajustes de la economía estadounidense en sus intentos por recuperar su competitividad frente a otras economías altamente desarrolladas.

En el fondo es evidente que este régimen no puede ofrecer una perspectiva económica distinta a la del abatimiento acelerado de los niveles de vida, la continuación del debilitamiento del aparato productivo, el incremento de la desocupación y el estrechamiento del mercado interno. De ahí la importancia de definir estrategias de desarrollo que superen las limitaciones de este proyecto neoliberal mediante el impulso de un modelo alternativo de desarrollo que tenga mayor validez, permanencia y equidad social, en oposición a las políticas impulsadas por el grupo en el poder.

El modelo alternativo debe establecer una nueva estrategia de desarrollo que se base en la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso y el fomento al empleo; que promueva la articulación, integración y desarrollo de los sectores productivos y modifique los desequilibrios sectoriales y regionales.

El impulso de un modelo alternativo no implica retroceso ni desdén por la llamada modernización. Tampoco significa que se deban desaprovechar las oportunidades de exportación a los mercados internacionales, sino que debe establecerse una nueva política de exportación basada en los excedentes de la producción y los requerimientos indispensables de importación de acuerdo con nuevos criterios de progreso tecnológico y productividad nacional.

Una estrategia de este tipo obliga igualmente a redefinir con precisión el papel del Estado. Es obvio que no conviene reeditar un expansionismo estatal desordenado e indiscriminado. Sin embargo, la responsabilidad del Estado sería fundamental. La experiencia de otros países (Corea entre ellos) ha mostrado que la participación estatal en el proceso de reestructuración ha sido de primer orden, no sólo en la dirección del proceso global sino también en el apoyo a la investigación científica y tecnológica y en la promoción de proyectos de inversión en áreas estratégicas. De ahí que la condición *sine qua non* para un modelo alternativo es sin duda el fortalecimiento del

Estado para que conduzca la economía nacional e intervenga en los sectores fundamentales, básicos, de la producción, el comercio y los servicios.

Respecto al papel que debieran desempeñar las empresas paraestatales, éste se establecería mediante políticas que determinen su fomento y operaciones, las cuales se sustentarían en dos líneas de acción: una, fortalecer las empresas que incidan directamente en la solución de los problemas estructurales nacionales y, dos, fortalecer aquellas empresas que propicien la integración de la planta productiva y el desarrollo de una tecnología propia.

Paralelamente a estas acciones es preciso también crear nuevas empresas paraestatales conforme a los lineamientos sugeridos anteriormente, es decir, contrario a las tendencias no planeadas del pasado, para la producción de bienes básicos. El objetivo de su creación debiera ser promover el desarrollo del campo y disminuir las desigualdades sociales y regionales, para lo cual la creación de estas empresas podría concebirse a partir de planes nacionales de desarrollo agroindustrial, y éstas operarían en forma descentralizada.

Para dar respuesta a los problemas sociales es necesario también crear empresas constructoras que respondan a las necesidades de vivienda de la población. Sus operaciones deberán estar integradas en forma vertical y horizontal, abarcando tanto la producción de insumos (cemento y materiales siderúrgicos, entre otros) como la construcción de la vivienda. Tomando en consideración la envergadura de las inversiones requeridas, la creación de dichas empresas sería en forma gradual, de acuerdo con metas concretas señaladas en los planes nacionales de desarrollo.

En esa misma vertiente, también es necesario fomentar la creación de entidades paraestatales que coadyuven a integrar la planta productiva, así como a eliminar su excesiva dependencia de la tecnología extranjera. Si se toma en consideración que alrededor del 70% de las importaciones nacionales son de bienes intermedios y posiblemente un porcentaje similar o mayor (en la actualidad) de bienes de capital, es imperativo fomentar empresas paraestatales dedicadas a producir bienes básicos en estas ramas.

Con ello, no sólo se ahorrarían grandes sumas de divisas, sino que el mayor beneficio para el país radicaría en integrar y modernizar la planta productiva, a la vez que alcanzar un mayor grado de autonomía y control de la misma.

Bajo esas condiciones, este tipo de empresas podrían producir no sólo para satisfacer el mercado nacional sino que generarían excedentes para la exportación. Por lo tanto, no se trata de la simple creación de empresas paraestatales que sustituyan importaciones de bienes intermedios y de capital, sino de empresas que produzcan dichos bienes en forma competitiva, para los mercados nacional e internacional. El fomento de estas empresas debería ser altamente



selectivo, fundándose en rigurosos estudios del comercio internacional, los cuales tendrían que tomar en consideración las necesidades de importación del país, así como las oportunidades de exportación que se presenten.

Si bien es cierto que las alternativas anteriores sugieren una decidida intervención del Estado en la economía, de ninguna manera apuntan a la continua creación de empresas paraestatales sin correspondencia con las necesidades reales de desarrollo del país. Si antaño se crearon y fomentaron empresas públicas como simple respuesta a problemas coyunturales, esa práctica debe quedar cancelada. De la misma manera, si en el pasado se adquirieron empresas privadas en precarias condiciones financieras y operativas como una medida para salvar el empleo o criterios similares, esta práctica también debe terminar. Además, deben desaparecer todas las empresas paraestatales que por sus deficiencias administrativas y errores en sus políticas de inversión tengan escasas posibilidades de sobrevivir, porque en esas condiciones se convierten en una carga para la sociedad.

En suma, el Estado debe terminar con la práctica de crear empresas que no correspondan a las necesidades reales de desarrollo del país, así como absorber empresas privadas en precarias condiciones financieras y operativas. Es precisamente este tipo de paternalismo y "seguro de la ineficiencia" el que en gran medida ha propiciado que las empresas mexicanas sean ineficientes y carezcan de competitividad en los mercados mundiales.

Las opciones anteriores no obedecen a la ortodoxia económica ni a criterios ideológicos, o populistas como se acostumbra calificar hoy a estos planteamientos, sino que son congruentes con la auténtica modernización que tanto necesita México. El propugnar por una decidida intervención del Estado en la economía, aprovechando la empresa pública, se sustenta en los siguientes criterios:

1] El proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917 tiene como supuestos fundamentales: un Estado social de derecho, una economía mixta y la rectoría del Estado. El régimen político mexicano funciona entonces con la rectoría política y económica del Estado, porque sólo a éste se le considera el legítimo representante de todos los sectores de la sociedad y puede orientar sus esfuerzos a la realización del proyecto nacional. La economía mixta con rectoría del Estado es el camino que ha diseñado la sociedad mexicana para impulsar el desarrollo con independencia y con posibilidades de distribuir sus frutos en forma cada vez más equitativa.

2] El papel del Estado y de la empresa pública está claramente fundamentado en la Carta Magna y el sistema jurídico mexicano. Estos fundamentos tienen una profunda raíz histórica y establecen los compromisos del Estado con la sociedad y de ésta con el Estado. En este contexto, la empresa pública constituye la base material con

que cuenta el Estado mexicano para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos sus sectores.

3] Las evaluaciones del desempeño del sector paraestatal han permitido detectar los errores del pasado, por lo que dicho sector se ha depurado y se han puesto las bases para asegurar, como se dice en el lenguaje oficial, su eficacia y eficiencia, a la vez que su creación y operación, mediante lineamientos y criterios de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo, y

4] Nuestro país no ha podido superar las imperfecciones de sus mercados, sino por el contrario, éstas se han profundizado como consecuencia de la imposición del modelo de desarrollo "modernizador", por lo que no se puede dejar al libre juego de las fuerzas del mercado los mecanismos para resolver los problemas del desarrollo económico.

Con lo anterior no se está proponiendo una intervención indiscriminada del Estado en la economía, como ha quedado de manifiesto, sino que éste debe de contar con la concurrencia de la iniciativa privada y el sector social para hacer frente a la grave crisis y fomentar el desarrollo. Lo que se propone más bien es que la actividad de los particulares no sea el eje sobre el cual se finque el tan ansiado crecimiento, como lo sustenta el proyecto neoliberal impulsado por los regímenes de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari, con la privatización de la economía y en particular de las empresas paraestatales y con la apertura indiscriminada al mercado mundial.

Respecto a la venta de empresas paraestatales, ésta se ha convertido en un grave error, debido a que en la actual época de globalización de la economía es indispensable la presencia de la empresa pública para defender los intereses de la nación frente a las compañías transnacionales, además de que la privatización es una política peligrosa por sus principios concentradores y desnacionalizadores. Por lo tanto, el Estado mexicano no puede dejar a la buena voluntad de la iniciativa privada la conducción del desarrollo del país, debido a que la evidencia empírica ha demostrado que ésta adolece de tremendas insuficiencias y arrastra muy graves vicios. Dejar en manos de la iniciativa privada la conducción del desarrollo económico del país como se ha hecho en los últimos años, ha sido un grave retroceso histórico.



## APÉNDICE



Área: Estado y economía del sector público

Dr. Jacques Rogozinski  
Coordinador general  
de la Unidad de Desincorporación  
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Presente

Distinguido doctor Rogozinski:

Por este medio nos dirigimos a usted con el propósito de solicitar su valiosa intervención y apoyo para que se nos proporcionen algunos datos relacionados con el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, materia ésta que forma parte del gran tema del Estado y la economía del sector público que nosotros cultivamos académicamente.

Recurrimos a usted en virtud de que la información que generalmente se ventila en los medios de difusión es poco especializada, escasa, muy fragmentada y algo falta de objetividad, a pesar de que las más altas autoridades del país han manifestado su voluntad de que todas las políticas que ejecutan en materia económica sean transparentes, al menos para el observador especializado.

La información concreta que solicitamos por su conducto se contrae a los siguientes aspectos:

1] Número y tipo de entidades (organismos públicos descentralizados, empresas de propiedad o de participación estatal, fideicomisos, etc.) existentes hasta 1982.

2] Número y tipo de entidades paraestatales creadas después de 1982.

3] Número y tipo de paraestatales desincorporadas de 1983 a la fecha y tipo de desincorporación (liquidación, extinción, transferencia, fusión, venta, etcétera).

4] Número de procesos de desincorporación autorizados, concluidos y pendientes de 1983 a la fecha, por tipos de entidad.

5] Entidades desincorporadas y en proceso de desincorporación por sectores de la economía nacional y por dependencia coordinadora, centralizadora o globalizadora.

6] Valor de las desincorporaciones según los principales renglones del balance de cada entidad o por sectores productivos y dependencia coordinadora, centralizadora o globalizadora.

Con la seguridad de que usted sabrá comprender la importancia que representa para la investigación académica la información que le solicitamos, nos es grato manifestarle, con nuestro agradecimiento, las seguridades de nuestra mayor consideración y respeto.

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

Cd. Universitaria, D.F., a 22 de enero de 1991

Lic. Ramón Martínez Escamilla

Coordinador

c.c.p. Lic. Rosana Ingle de la Mora. Presente

Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Desincorporación  
Coordinación general

Oficio núm. JRS/0012/91  
México, D.F., 24 de enero de 1991.

Lic. Ramón Martínez Escamilla  
Coordinador del área  
Estado y economía del sector privado  
Universidad Nacional Autónoma  
Presente

Hago referencia al proceso de modernización de la empresa pública sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tendiente a retirar la participación accionaria del Estado en áreas no prioritarias para el ejercicio de su rectoría económica.

Con relación a su comunicado sin número del 23 de enero del año en curso, me permito comentar a usted que esta Unidad es responsable exclusivamente del proceso de enajenación de entidades paraestatales, por lo cual el seguimiento y control del resto de las alternativas de desincorporación no es responsabilidad de esta área.

El estado actual del proceso de venta de entidades paraestatales refleja 285 procesos concluidos en el periodo 1982-1990. En particular, bajo la responsabilidad de la presente administración han concluido 129 empresas (incluye entidades de participación estatal minoritaria, así como venta de activos).

La distribución sectorial de estas ventas es la siguiente:

<i>Sector</i>	<i>Núm.</i>
SARH	40
SEMIP	35
SECTUR	3
SHCP	27
SCT	7
PESCA	4
SECOFI	10
SEGOB	1
SEDUE	1
No sect	1
<i>Total</i>	<i>129</i>

Con respecto a la información del resto de los procesos de desestatización, sugeriría a usted dirigirse a la Unidad de Comisarios y Delegados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sita en Insurgentes Sur núm. 1735, piso 10, tel. 669 00 26.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi más atenta y distinguida consideración.

Sufragio efectivo, no reelección.  
El Coordinador General  
Jacques Rogozinski S.

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Área: Estado y economía del sector público

C.P. José Carlos Cardoso C.  
Asesor de la Unidad de Comisarios y Delegados  
de la Contraloría General de la Federación  
Presente

Distinguido señor contador Cardoso:

Siguiendo la recomendación que nos hiciera el Dr. Jacques Rogozinski S., Coordinador General de la Unidad de desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por este medio nos dirigimos a usted con el propósito de solicitar su valiosa intervención y apoyo para que se nos proporcionen algunos datos relacionados con el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales, materia ésta que forma parte del gran tema del Estado y la economía del sector público que nosotros cultivamos académicamente.

Recurrimos a usted en virtud de que la información que generalmente se ventila en los medios de difusión es poco especializada, escasa, muy fragmentada y algo falta de objetividad, a pesar de que las más altas autoridades del país han manifestado su voluntad de que todas las políticas que ejecutan en materia económica sean transparentes, al menos para el observador especializado.

La información concreta que solicitamos por su conducto se contrae a los siguientes aspectos:

1] Número y tipo de entidades (organismos públicos descentralizados, empresas de propiedad o de participación estatal, fideicomisos, etc.) existentes hasta 1982.

2] Número y tipo de entidades paraestatales creadas después de 1982.

3] Número y tipo de entidades paraestatales desincorporadas de 1983 a la fecha y tipo de desincorporación (liquidación, extinción, transferencia, fusión, venta, etcétera).

4] Número de procesos de desincorporación autorizada, concluidos y pendientes de 1983 a la fecha, por tipos de entidad.

5] Entidades desincorporadas y en proceso de desincorporación por sectores de la economía nacional y por dependencia coordinadora, centralizadora o globalizadora.

6] Valor de las desincorporaciones según los principales renglones del balance de cada entidad, o por sectores productivos y dependencia coordinadora, centralizadora o globalizadora.

Con la seguridad de que usted sabrá comprender la importancia que representa para la investigación académica la información que le solicitamos, nos es grato manifestarle, con nuestro agradecimiento, las seguridades de nuestra mayor consideración y respeto.

Atentamente  
"Por mi raza hablará el espíritu"  
Cd. Universitaria, D.F., a 11 de marzo de 1991.  
Lic. Martínez Escamilla  
Coordinador



Contraloría General de la Nación  
Unidad de Comisarios  
Asesoría

Oficio núm. 048/91

México, D.F., julio 16 de 1991.

Lic. Ramón Martínez Escamilla  
Coordinación del área  
Estado y economía del sector público  
del Instituto de Investigaciones Económicas  
de la UNAM  
Presente

En atención a su amable oficio mediante el cual solicita información sobre los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, me permito comunicar a usted que de conformidad a la legislación aplicable, esta Secretaría desarrolla tareas de vigilancia y seguimiento y es la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que le compete llevar el registro de las entidades paraestatales así como de las operaciones realizadas en su desincorporación de la Administración Pública Federal.

En virtud de lo anterior, agradeceré se sirva dirigirse a la Secretaría de Programación y Presupuesto para los efectos del propósito señalado en el párrafo precedente.

Sin otro particular, reitero a usted mi distinguida consideración.

Atentamente  
Sufragio efectivo, no reelección  
El asesor de la unidad de comisarios  
C.P. José Carlos Cardoso Castellanos

c.c.p. Lic. Francisco Javier Casas Guzmán  
Jefe de la Unidad de Comisarios  
Presente

---

Este libro se terminó de imprimir  
el 10 de enero de 1996  
en los talleres de  
LITOHOREB S.A. de C.V.  
Guipuzcoa #29-B, Col. Niños Héroes  
03430, México, D.F.  
2,000 ejemplares

La intervención económica del Estado, doctrina y mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuya existencia tiene profunda raíz revolucionaria popular, es un claro resultado de la ideología de la liberación que, por mucho tiempo alentó la modernización económica de México. Desde hace cincuenta y cinco años, las empresas públicas mexicanas denotan que la decisión de crearlas, conservarlas o, en su caso, de que el sector privado pueda adquirirlas o absorberlas, responde a momentos y exigencias específicas del desarrollo nacional.

En general, la creación, adquisición o absorción y conservación de las entidades paraestatales en toda la diversidad de la estructura económica, brindó al gobierno mexicano la oportunidad de tomar los mandos o, al menos, ejercer la orientación general de la economía en conjunto, mediante la generación de insumos, de productos de uso final y de servicios, lo que también le permitió realizar profundas transformaciones no solo económicas, sino sociales y con ello incluso se condicionó la vida política. Esas transformaciones, sin embargo, no siempre tuvieron un signo positivo, vistas las cosas desde el ángulo de una construcción nacional sólida y duradera, pues a su sombra prosperaron también innegables vicios económicos, sociales y políticos, algunos de los cuales fueron de simple comportamiento gubernamental, frente al conjunto social de la Nación, y otros entraron de lleno en toda la extensión y profundidad de su estructura.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Premio otorgado por la SECOFI al IIEc por sus aportaciones al estudio de la problemática exportadora.

