

Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000

Arcudia Hernandez, Carlos Ernesto

Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000

NÓESIS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, vol. 29, núm. 58, 2020

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85969763003>

DOI: <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>




Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000

Neoliberalism and Economic Law: the privatization of the Mexican State Government companies 1982-2000

Carlos Ernesto Arcudia Hernandez cearcudia@yahoo.com
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

 <https://orcid.org/0000-0001-9409-3014>

NÓESIS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, vol. 29, núm. 58, 2020

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

Recepción: 05 Febrero 2019
Aprobación: 12 Agosto 2019

DOI: <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85969763003>

Resumen: El objetivo del presente trabajo es analizar el derecho económico de la privatización de las empresas propiedad del Estado Mexicano y su implementación en los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Hemos analizado las normas constitucionales y legales que propiciaron el retiro paulatino del Estado de la actividad económica; así como la descripción de las principales consecuencias de su puesta en práctica. Los resultados de nuestro análisis han puesto de manifiesto algunas contradicciones en el proceso de reformas legales y su implementación. De la Madrid presentó su iniciativa de reforma económica constitucional como una vía para racionalizar el papel del Estado en la economía a través de la rectoría del mismo. Salinas profundiza el modelo y no se produjeron los resultados esperados. Zedillo presentó la privatización como una vía para obtener recursos por la crisis económica de 1994-1995.

Palabras clave: privatización, neoliberalismo, reformas estructurales, industria estatal, intervención económica.

Abstract: This research analyzes the economic law of Mexican State Government companies' privatization and its implementation during the presidential periods of Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari and Ernesto Zedillo Ponce de León. We analyzed constitutional and legal regulations that contributed to the gradual withdrawal of the State from economic activities, as well as the description of its implementation main consequences. The results of our analysis highlighted some contradictions in legal reforms and their implementation. De la Madrid submitted his initiative of constitutional economical reform as a mean of rationalizing the State's economic roll through its own control. Salinas strengthened the model and did not accomplish the expected results. The privatizations of Zedillo were in order to obtain resources during the economic crisis of 1994-1995.

Keywords: privatization, neoliberalism, economic reforms, industrial State, economic intervention.

Introducción

El derecho económico es una rama del derecho integrada por categorías jurídicas y económicas, de manera que su objeto de estudio es bicéfalo. Ambos elementos tienen como eje central el intervencionismo estatal en la economía, a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global recogidas en las constituciones nacionales (Witker, 2016).

En el presente trabajo proponemos como objetivo hacer un repaso de las principales reformas constitucionales y legales en materia de derecho económico para implantar en México uno de los rasgos característicos del modelo neoliberal: la privatización de las empresas estatales. Analizaremos el período que va de 1982 a 2000 cuando tuvo lugar la fase más aguda de la enajenación de empresas estatales.

A partir de 1983 y como respuesta a la crisis de 1982 -cuyo punto culminante fue la estatización bancaria-, el gobierno de Miguel de la Madrid comienza a recomponer las relaciones económicas y políticas centrándose fundamentalmente en la estructura de la propiedad del gran capital y en la reestructuración del sistema financiero, cuyo aspecto más importante fue la redistribución de los recursos dinerarios dispersos hacia las actividades productivas internas. Uno de los elementos indicativos del proceso de reestructuración del capitalismo mexicano concierne a su aparato financiero interno. Aquél exigió a su vez la reestructuración de las fuentes internas de financiamiento a la producción, mediante la diversificación de los mecanismos de operatividad del capital financiero. Debido a las reducidas posibilidades de reestablecer los flujos de capital hacia el sector monopolístico a corto y mediano plazos, se implantaron diversas reformas que delinearon el inicio de una nueva división de funciones en el ámbito financiero nacional que se ajustaba a las características de la reestructuración global del capitalismo (Morera, 1998).

Debemos poner de relieve que coincidimos con Huerta (2005) que el saldo más preocupante del modelo económico neoliberal basado en la racionalidad económica y en el capital privado es la reestructuración sin sentido social que acompaña al Estado subsidiario porque utiliza todos los instrumentos de política económica a su alcance para -fundamentalmente- propiciar la centralización de capitales y el fortalecimiento de estructuras oligopólicas que son funcionales a la lógica de acumulación global en el sector productivo, comercial y financiero.

1. El replanteamiento del papel del Estado en la actividad económica.

Nuestro tema de estudio se inscribe en un proceso de dimensión mundial que se dio en los años setenta y ochenta del siglo pasado: el replanteamiento del papel del Estado en la economía. La estrategia de desarrollo capitalista en México estuvo sustentada hasta 1982 en la protección del mercado interno y en un sistema de intervención y regulación estatal burocrático, basado en una mezcla de gestión pública directa y subsidios al sector privado, cohesionada y sostenida por una política económica (monetaria, fiscal, financiera de tipo de cambio, sector externo), fuertemente intervencionista. Este tipo de crecimiento tendió a generar fuertes presiones inflacionarias, dificultades de integración al mercado mundial por la creciente falta de competitividad y crisis devaluatorias periódicas. La evolución económica distó mucho de ser uniforme en este período (Morera, 1998)

La política económica aplicada en México en aquellos años se vio influenciada por la corriente estructuralista, encabezada por el teórico argentino Raúl Prebisch. Él concibió varios paradigmas que en su momento tuvieron mucho impacto: la tesis del intercambio desigual, el concepto de los términos de intercambio, las tesis del centro y la periferia, la necesidad del proteccionismo, la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Además de que -efectivamente- el gobierno de México puso en ejecución una estrategia de industrialización acorde con ese enfoque y con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Prebisch tuvo en el país discípulos distinguidos como David Ibarra Muñoz, secretario de Hacienda de 1977 a 1982. La política económica ecléctica que se aplicó de 1970 a 1982 también recibió influencia de las corrientes de pensamiento marxistas. En el medio mexicano no faltaron seguidores de estos enfoques. Uno de ellos, el propio Rolando Cordera y Horacio Flores de la Peña. Ambos simpatizaban y abogaban por la estatización de los sectores clave de la economía. Desde su tesis de licenciatura, Cordera proclamó la necesidad de expropiar el sector financiero para poderle dar rumbo al proceso de desarrollo (Turrent, 2011).

De otra parte, en la “disputa por la nación” se encontraban los neoliberales. Para quienes los problemas económicos se encuentran en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de la mano de obra y genera tasas subóptimas de expansión del producto. La raíz del fenómeno se atribuye al intervencionismo estatal que empeora la asignación de recursos, propicia el uso de técnicas de alta densidad de capital y da lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra. Al efecto, se recomienda abrir los mercados, suprimir los subsidios y el conjunto de las medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción. Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandonan el keynesianismo estatista, en lo económico y el nacionalismo, en lo político. Por un lado se subrayan las fallas gubernamentales, como causa de los principales desequilibrios estructurales de las economías y la incapacidad del Estado en sustituir la sabiduría del mercado (Ibarra, 2005).

Sanear las finanzas públicas implicaba abatir la participación del Estado en la actividad económica. Los desequilibrios económicos eran en gran medida producto del enorme déficit público, resultado a su vez, del excesivo gasto del gobierno. Este era financiado en gran medida con endeudamiento y creación de dinero por parte de la banca central, lo que derivaba en una presión sobre los precios, es decir, los grandes déficits eran la causa principal de la inflación. Por tanto, eliminar esa distorsión necesariamente requería disciplina fiscal y por consiguiente un recorte importante del gasto. Ello además de acelerar la venta de un gran número de empresas estatales. El saneamiento de las finanzas públicas llevó así, a la puesta en marcha de un conjunto de políticas que entrañaron el retiro de la intervención estatal directa y activa en la economía. El sector público recortó o eliminó una parte significativa de su presupuesto para cubrir

sus obligaciones con los acreedores externos y gastar estrictamente lo necesario. Lo que incluso afectó las partidas de inversión (Barriga, 1997).

1.1. La intervención del Estado en la economía

El cambio en el papel del Estado en la actividad económica no fue un fenómeno estrictamente nacional. Al contrario, fue una tendencia a nivel global y en este apartado abordaremos algunos estudios realizados en torno a la participación del Estado en la economía.

Afonso y Tovar (2011) realizaron un amplio estudio sobre el tamaño óptimo del Estado en 108 países. El período de análisis fue de 1970 a 2008. Entre sus principales hallazgos destaca que un mayor tamaño del Estado es bueno o malo para el crecimiento económico y las variables macroeconómicas dependiendo del nivel de institucionalidad en el gobierno y la alternancia política. Estos autores concluyeron que el tamaño del Estado tiene un nivel negativo en el crecimiento económico; el nivel de institucionalidad tiene efectos positivos en el incremento del PIB per cápita; el consumo del Estado causa una merma en el crecimiento externo de la economía; y, los efectos negativos del tamaño del Estado en el PIB per cápita son más fuertes en Estados con poco nivel de institucionalidad en sus gobiernos.

Wang (2018) realizó un estudio sobre el papel de la intervención del Estado en la promoción de actividades de investigación y desarrollo en Singapur y en Hong Kong. Ambas ciudades-estado son un ejemplo de un acelerado desarrollo. El período de análisis fue de la década de los años ochenta del siglo XX a la primera década del presente siglo. El autor eligió estos lugares porque Singapur es un clásico ejemplo de una fuerte intervención del Estado en la economía; y, Hong Kong es un paradigma de la liberalización económica a nivel mundial. Los resultados arrojan que la fuerte intervención estatal en Singapur ha fortalecido las capacidades de investigación y desarrollo de las pequeñas empresa locales; no obstante la mayor parte de la innovación se encuentra en las grandes empresas. Hong Kong tiene una política de promoción de investigación y desarrollo con severas deficiencias, no obstante las pequeñas empresas tecnológicas de Hong Kong tienen cierta presencia en el mercado.

El caso de Georgia, una ex república integrante de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue analizado por Timm (2011). En un estudio que abarcó de 2003 a 2012, el autor analizó los efectos de los cambios hacia una economía de mercado. Se realizó una profunda desregulación de la actividad económica liberalizando al máximo la economía. En apariencia, porque el Estado interviene de manera informal en la economía a través de sus múltiples agencias y de determinadas afectaciones a la propiedad privada en fraude a la ley.

Para el caso mexicano, Barriga (1997) analizó el viraje de la política económica de 1982 a 1994. Tomó en cuenta los cambios en las finanzas públicas, en la deuda pública, el sector paraestatal y la industria petrolera. Llega a la conclusión de que la inversión estatal en bienes de capital

produce una externalidad positiva al sector privado; pero el gasto público corriente, genera efectos negativos.

1.2. Técnicas de intervención estatal de corte neoliberal

La implementación del modelo neoliberal en México desplazó las técnicas de intervención estatal en boga hasta 1982; a saber: la reserva de actividades y la nacionalización. Si bien, como veremos en un siguiente apartado, las reformas constitucionales promovidas en 1983 aparentemente fortalecían la intervención del Estado vía la reserva de actividades estratégicas; en la práctica no fue así.

La implantación del nuevo modelo económico, a partir de diciembre de 1982 bascula en tres técnicas de intervención estatal de corte aperturista o liberal; a saber: la desregulación, la liberalización, y la privatización. Esta última objeto del presente trabajo.

La menor participación del Estado mexicano en el ámbito económico durante los años de las reformas se acompañó de una importante transformación del marco regulatorio interno que permitiera mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos a pesar de su retracción de las actividades productivas.

El proceso de desregulación no consiste únicamente en suprimir regulaciones, sino también en la mejora de las existentes y la introducción de nuevas. En un primer momento, la desregulación es efectivamente eliminar las normas que entorpecen el acceso de los particulares a un sector económico, pero en un segundo momento se debe traducir en mejorar y adaptar la regulación existente, es decir, volver a regular, pero ahora con un criterio de eficiencia (Witker, 2016).

Mediante la desregulación se pretende eliminar los obstáculos a la competencia, a efecto de que las empresas privadas puedan competir con éxito en sectores económicos en los que concurren al mercado junto con empresas públicas, situación que se presenta principalmente en materia de servicios públicos (Witker, 2016). El logro de una mayor competencia es un factor clave para la promoción de la eficiencia productiva. Según éste argumento, la competencia en el mercado de bienes pone a flote los niveles reales de ineficiencia de una empresa o grupo de ellas y eventualmente puede conducir a la quiebra; en cambio, se sostiene, la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida. Los programas de desregulación son concebidos como un complemento indispensable a la venta de activos para propiciar la formación de un ambiente económico efectivamente competitivo que elimine o minimice las barreras a la entrada, como condición sine qua non para elevar la competencia entre los mercados, y de este modo combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia (Ayala y Cordera, 1992)

La liberalización consiste en la apertura total o parcial al sector privado de actividades, productos o recursos que anteriormente se encontraban reservados a la administración, ostentando esta última derechos de exclusiva. La liberalización opera una supresión del

monopolio, consistente en la renuncia por parte del sector público al control total y absoluto de un sector de actividad en general. Se produce por tanto, una despublificación, que se realizará a través de un acto formal expreso, como una reforma legal. Ahora bien, hay que realizar un adecuado plan de liberalización para que se produzca verdaderamente la despublificación general de una actividad o servicio. Hay que atender al espíritu de apertura que se encuentra intrínseco en el concepto de liberalización y tener presente que su combinación, en algunos casos no solo recomendable sino necesaria, con instrumentos como la privatización y la desregulación, no garantiza *per se* la efectividad de esa finalidad teleológica (Saura, 2015).

En términos generales, la privatización se refiere a la transferencia de bienes y actividades del sector público al sector privado, Puede significar la venta de empresas públicas total o mayoritariamente; también la asociación entre el gobierno y el sector privado para ofrecer servicios públicos o, incluso, su contratación por agentes privados con la anuencia estatal. En algunos casos, puede implicar medidas indirectas como ciertos beneficios fiscales para los empresarios y la liberalización del mercado para promover la competencia (Ibarra, 2014).

El término privatización es polisémico. La palabra alberga o abriga distintas formas de dar entrada a la iniciativa privada en actividades, servicios y bienes tradicionalmente reservados a la iniciativa pública, lo que ha supuesto que gráficamente se le denomine “término paraguas” (Saura, 2015). Entre las diferentes modalidades privatizadores se encuentran las siguientes: medidas relacionadas con la enajenación de la propiedad como la venta (desinversión o desnacionalización); medidas organizacionales como el arrendamiento y los contratos de administración gerencial, la reestructuración de empresas públicas, la fragmentación de monopolios públicos, la desregulación y la liberalización; y, medidas operacionales como la subcontratación o el franquiciamiento, los cobros por uso de servicios, los incentivos compensatorios, la racionalización del control gubernamental, el abandono o la pospuesta de iniciativas gubernamentales de abrir nuevas empresas (Ibarra, 2014)

2. La privatización de las empresas del Estado

Al finalizar el sexenio de José López Portillo el Estado contaba con 1150 empresas de su propiedad. Estas empresas abarcaban varias ramas de la economía: petróleo, petroquímica, minería, electricidad, telefonía, comunicaciones, ferrocarriles, transportación aérea, química, automotriz, acero, azúcar, bienes de consumo duradero, banca, comercio y diversos servicios.

La privatización de empresas estatales fue un proceso de dimensión mundial y no solamente exclusivo de nuestro país. La complejidad y profundidad de la crisis del modo de regulación en los diferentes países, evidenció limitaciones de la intervención económica estatal para salir de la crisis. Tanto en los países industrializados como en el Tercer Mundo,

los déficits de las finanzas públicas crecieron como la espuma. El conocido carácter anti cíclico del gasto público -según el keynesianismo- perdió eficacia ante la presencia de círculos viciosos de estanflación (Guillén, 1996).

En nuestro país, la venta de empresas públicas se dio de diversas formas. Se vendieron empresas que operaban de manera eficiente y ofrecían atractivos rendimientos. También se vendieron empresas que, después de ser saneadas por el gobierno, operaban con razonable eficiencia y productividad. Otras más se transfirieron a las entidades federativas y a algunas organizaciones sociales. También hubo empresas que se cerraron, muchas de ellas que atendían a población con diverso grado de marginación (Cordera y Tello, 2010).

En favor de la privatización hay siempre un argumento técnico, de eficiencia. A la luz de la experiencia mexicana, es un argumento discutible, problemático, pero el neoliberalismo considera que sólo el mercado es capaz de procesar información dispersa en la sociedad. Se supone que el Estado, las empresas estatales, son por definición ineficientes porque no se guían por un sistema de precios. Pero también, los teóricos del neoliberalismo tienen un argumento moral. Para éstos, el Estado -y las empresas públicas- deciden sobre la distribución de los recursos de manera vertical -autoritaria- mientras que el mercado permite que sean los individuos que decidan libremente. La superioridad técnica, la mayor eficiencia de lo privado es una petición de principio. No se desprende de análisis empíricos contrastables, sino de una creencia, sólida, general, imposible de demostrar (Escalante, 2015).

El proceso de privatización mexicano tuvo tres etapas: la primera de 1982 a 1988 -donde se privatizan empresas de diversa índole y actividad-; en la segunda de 1988 a 1994, se realiza la privatización a fondo de varios sectores como la siderúrgica, la banca y teléfonos; y, en la tercera, de 1995 a 2000, se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles y la comunicación satelital (Sacristán, 2006).

El proceso de privatización propició un nuevo eje de la gran propiedad capitalista, primero de los grandes grupos de capital financiero a partir de 1983- con la reprivatización de casas de bolsa y activos no bancarios-, después mediante la venta de Certificados de Aportación Patrimonial de la banca en 1987, y por último, a partir de 1990, con la privatización de Telmex, Minera Cananea y la propia banca (Morera, 1998).

La privatización también consideró un conjunto de grandes grupos de capital financiero llamados “no financieros”, o industriales y de servicios, entre los cuales estaban concentrados alrededor de la banca y los de propiedad estatal. El conjunto del proceso de privatización posibilitó una nueva estructura del capital y obligadamente una nueva oligarquía. Ésta si bien reagrupó a una gran parte de la anterior, constituye en lo fundamental un nuevo agrupamiento muchísimo más poderoso que el anterior, mucho más vinculado patrimonialmente al sector productivo y directamente asociado al capital internacional (Morera, 1998).

3. La rectoría del Estado como nuevo eje de la propiedad estatal con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

El 1 de diciembre de 1982 asume la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado. Según Cordera y Tello (2010) en su discurso de toma de posesión De la Madrid utilizó la frase “evitar que el país se nos fuera entre las manos”; porque lo que estaba en el orden del día era un ajuste “convencional” que auspiciara al final de su sexenio una recuperación económica, sin que ésta tuviera que pasar por los “cambios estructurales” que luego hicieron época.

En medio de una profunda crisis económica y un enfrentamiento con el empresariado por la reciente nacionalización bancaria; en ese mismo discurso de toma de posesión esboza su Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de diez puntos. El último de los cuales es la llave de bóveda que abre el proceso de reforma económica a nivel constitucional: “Actuaremos bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Para afirmar estos principios y dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos pondré a consideración del Constituyente Permanente una iniciativa de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución de la República”.

Con el PIRE se ponen en marcha dos principios que tendrían que aplicarse de forma paralela. El contenido del primer principio giraba en torno a la exigencia de instituir una nueva relación entre los sectores público y privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública “correcta”, aquellas destinadas a imponer y vigilar el cumplimiento de las reglas de convivencia social que mejoraran el funcionamiento del mercado y salvaguardaran los derechos de propiedad a fin de alentar la inserción del capital privado en las diferentes actividades económicas.

En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la estructura de gestión pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia, recurriendo tanto a la exprivatización como a la endoprivatización (Huerta, 2005). El punto diez del PIRE arriba citado dio pie a ese proceso vía reformas constitucionales que abordaremos posteriormente, a la adopción de esos principios en materia económica.

3.1. La reforma económica a nivel constitucional

En el desarrollo de la función económica del Estado, existen dos conceptos básicos: rectoría estatal e intervención económica del Estado. La rectoría es la postulación del Estado como el gran promotor de la economía en cuanto a su desarrollo, es decir, orienta, ordena, guía, dirige, coordina, fomenta y regula el desarrollo económico con ese objetivo. La intervención, es la caracterización del Estado como un eventual participante e inversionista directo en la promoción del desarrollo

económico, ya sea para fines de bienestar social, o bien como empresario (Valverde, 1998).

El propio De la Madrid (1995) sostiene que uno de los principales cambios que enfrentó por la vía de las reformas constitucionales fue el redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel de rector en la economía, su enfoque de actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de empresas públicas.

El 3 de febrero de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una serie de cambios a la Constitución se denominaron la “Reforma Económica”. Se pretendía mediante reformas constitucionales definir y consolidar el papel del Estado como rector del desarrollo nacional y limitar su ámbito de participación en materia económica (Sánchez, 2010).

Las reformas constitucionales establecieron los fines de la rectoría económica del país y la sujeción jurídica de los sectores público, privado y social al principio de legalidad. Con ello se redefinía el marco de la economía mixta (Valverde, 1998).

El nuevo texto del artículo 25 constitucional de febrero de 1983 introdujo en su primer párrafo el concepto de rectoría del Estado

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

También estableció una clasificación de las áreas económicas en estratégicas y prioritarias. En las primeras según la propia redacción del artículo 25 constitucional: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Pero para las áreas prioritarias, según la clasificación del artículo 28 constitucional surgido de esa reforma se aceptaría la participación privada; en efecto: Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Las reformas al artículo 28 constitucional la clave de bóveda que sentó las bases del programa de desincorporación de empresas estatales fueron el 4º párrafo que anexo las actividades que no se consideran monopolios:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo

banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En el sexto párrafo del artículo 28 constitucional reformado por Miguel de la Madrid encontramos otra pieza más del engranaje para la desincorporación de empresas públicas:

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

Las modificaciones a la Constitución fueron leídas por la izquierda como una traición, pues se permitía de nueva cuenta la participación privada en sectores claves de la economía. Para los empresarios, los cambios no significaban de ninguna manera garantías para el sector privado y más bien institucionalizaban la injerencia del Estado en la economía. De la Madrid no quedó bien con ninguno de los grupos ideológicos en pugna, sino más bien exacerbó la división y la falta de confianza del sector privado en el gobierno (Cárdenas, 2010).

3.2. *La Ley Federal de Entidades Paraestatales.*

A nivel legal la modificación más importante fue la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) el 14 de mayo de 1986, sentó las bases para el proceso de privatización de los años subsiguientes. El artículo 6º de la LFEP establecía lo siguiente:

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

Una vez hecha esta clasificación, la propia LFEP se encarga de determinar los casos en los cuales se puede disolver, liquidar, extinguir o fusionar una entidad paraestatal. En efecto, el artículo 16 de la LFEP rezaba:

“Cuando un organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente para la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.”

Por otra parte el artículo 28 de la LFEP estableció que las empresas de participación estatal mayoritaria son las que determina la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal. Esto es, las que el Estado tenga la mayoría accionarial.

A efectos del proceso de desincorporación de empresas del Estado, el artículo 29 de la LFEP tuvo una gran trascendencia ya que dejó de considerar determinadas empresas como paraestatales. En efecto, el artículo citado establecía:

„No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6º [de la LFEP], el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento”.

Estaban pues sentadas las bases legales para el proceso de desincorporación de empresas estatales. En el siguiente apartado analizaremos brevemente los mecanismos y períodos de las privatizaciones de la administración de De la Madrid.

3.3. El proceso de desincorporación de empresas paraestatales.

La desincorporación de empresas del Estado durante el sexenio del presidente De la Madrid tuvo diferentes mecanismos. La disolución y liquidación, la extinción, transferencia y la venta. A continuación presentamos el cuadro 1 (ver en el siguiente enlace: <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>) donde se establecen los supuestos generales de cada mecanismo:

La privatización de empresas en este sexenio se puede dividir en tres etapas. En la primera etapa de 1983 a 1984 la privatización más importante fue la de los activos no bancarios en poder de los bancos estatizados y de las casas de bolsa (Ibarra, 2014).

También se desincorporaron Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y Renault , Equipos Automotores Mexicanos, Acero de Sonora S.A. Entidades azucareras, mineras, servicios financieros y de construcción, como la comisión Nacional de la industria Azucarera; Uranio Mexicano; Banco Capitalizador de Monterrey, S.A. ; Instituto Nacional para el Desarrollo de Vivienda Popular, entre otros. Independientemente del número de privatizaciones realizadas, la reducción en esta primera etapa fue relativamente exigua (Sánchez, 2010).

La segunda etapa se abre el 6 de febrero de 1985 con el acuerdo del Gabinete Económico donde se anuncia la venta de 44 empresas, 31 de las cuales eran mayoritarias y la liquidación de 31 más, todas sectorizadas en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). Las empresas incluidas en dicho acuerdo se ubican en una amplia gama de ramas, entre las que se encuentran la textil, de refrescos, electrodomésticos, cemento, papel, loza, autopartes, petroquímica secundaria, electromecánica, minerometalurgia y azúcar (Delgado, 1991).

Dentro de esta segunda etapa, en el mes de mayo de 1986 entró en vigor la Ley de Entidades Paraestatales (LFEP), motivo por el cual dejaron de tener carácter de Entidades Paraestatales las empresas en cuyo capital participa el Estado con la suscripción de entre el 25% y el 50%, dentro de las empresas privatizadas vía LFEP se encuentran: Compañía Forestal Lacandona, S.A. y Pesca Industrial Corporativa, S.A. de C.V. , ubicadas en la rama de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca; Cobre de México, S.A. , compañía Minera Autlán, S.A. de C.V. y Mexicana de Cobre S.A., en la rama minerometalúrgica; Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V. e Indetel, S.A. de C.V., en la industria de automotriz. En otras industrias; Cines Regionales S.A., Películas Nacionales S. de R.L. de I.P. y C.V. y Teatro Mérida, S.A. (Sánchez, 2010).

La tercera etapa, estuvo marcada por la desincorporación de un número significativo de empresas, como parte de la contribución del Estado a los compromisos asumidos con la firma del Pacto de Solidaridad Económica. En esta etapa se privatizaron algunos ingenios, Ingenios Atencingo, Hemenegildo Galeana; Pesquera del Pacífico S.A. , Productos Pesqueros Isla de Cedros S.A.; Cafés y Cafeterías de México, S.A. ; Petroquímica de México, S.A.; entre otras empresas (Sánchez, 2010).

4. Profundización del proceso de privatización de empresas estatales durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Si bien Miguel de la Madrid había iniciado la reprivatización de entidades públicas, fue Carlos Salinas quien realmente transformó una parte importante del entonces sector paraestatal. Desde mediados de 1989, apenas unos meses después de haber tomado posesión, el gobierno salinista mandó otro mensaje de cambio de rumbo al decretar la privatización de Aeroméxico y Mexicana, así como de algunos ingenios azucareros y del Grupo Dina. En 1990 se privatizó Teléfonos de México (Telmex), la Minera Cananea, otros ingenios y algunas plantas de la Conasupo. Además anunció la reprivatización de la banca, que tuvo lugar los dos años siguientes. En 1991 se privatizaron tres empresas acereras, una compañía de seguros, la fábrica de carros de ferrocarril y algunas otras empresas. (Cárdenas, 2010).

El argumento que sustentó la privatización de empresas públicas durante el sexenio de Salinas fue la de disponer de esos excedentes con el fin de pagar la deuda interna. El gobierno utilizaría los recursos que, de forma única, provendrían de las privatizaciones, para reducir los desembolsos recurrentes del pago de intereses por concepto de deuda interna. Esto podría lograrse abatiendo el monto del endeudamiento público interno. Con esta finalidad se creó un Fondo de Contingencia hacia donde se dirigieron los recursos obtenidos por la venta de Telmex y de los 18 bancos (Cue, 2004). Por cuestiones de extensión únicamente haremos referencia a los procesos de privatización de Telmex y de la banca múltiple.

4.1. *La privatización de Teléfonos de México.*

Teléfonos de México era una empresa originalmente privada que fue nacionalizada el 16 de agosto de 1972, cuando el gobierno adquirió el 51% de las acciones, convirtiéndose en socio mayoritario de la empresa, reservando un 49% de ellas para la iniciativa privada. A finales de los setenta, Telmex inicia su proceso de digitalización basado en la fibra óptica en lugar de los cables de cobre. En 1980 licita la instalación de tecnologías digitales; y en 1982 inicia la instalación de centrales digitales. El proceso de digitalización fue a paso lento, pero se vio interrumpido por el terremoto de 1985 que causó un daño muy grave a la infraestructura telefónica (Pérez y Tunal, 2003).

A pesar de la tradición mexicana sobre la propiedad estatal en áreas estratégicas de la economía, se empezó a presentar el caso de Telmex como una privatización indispensable -por la situación de ineficiencia- y como algo normal y acorde a la tendencia general en América Latina, como se mostró en esos años. Los aires de la privatización se estaban acercando a Telmex en la década de los ochenta, aunque con las reservas por considerar a las telecomunicaciones un área estratégica. Sectores de la iniciativa privada -entre los cuales sobresalió Televisa- y diversos funcionarios de Telmex, durante 1987 y 1988, empezaron a manifestar la necesidad de control de la iniciativa privada sobre los teléfonos, a pesar de que en sí misma la empresa estatal Telmex era exitosa en su nivel de ganancias y por tanto no tenía necesidad de subsidios (Medina, 1995).

La propuesta de privatización de Telmex se sustentaba en dos hechos: primero, las grandes deficiencias de la comunicación telefónica nacional, que provocaban un reclamo unánime no sólo de las empresas sino de la población en general; segunda, la necesidad de capital urgente para instrumentar la modernización digital, dado que el Estado se mostraba carente de recursos para tan cuantiosa inversión (Medina, 1995).

Para la privatización de Telmex se estableció, en primer lugar, un título de concesión para la empresa, donde se especificaban los ajustes y metas cualitativas para la telefonía de larga distancia internacional, nacional y de servicio local, así como otros servicios conexos. Simultáneamente, se reestructuró la empresa en su capital y sus tarifas, y se realizaron ajustes fiscales y un convenio de flexibilización de actividades con el sindicato (Sacristán, 2006).

La enajenación se realizó en tres etapas. En la primera, se emitió un dividendo para acciones de voto limitado, de tal forma que cada acción ordinaria obtuviera 1.5 acciones de la serie "L". Así, con sólo 20.4% del capital sería posible obtener el control sobre toda la empresa. El primer paquete de acciones se subastó públicamente en 1990, ganando Grupo Carso, France Telecom y Southwestern Bell. La segunda etapa correspondió a la venta de la mitad de las acciones restantes en manos del gobierno, esta vez mediante colocaciones públicas en mercados financieros de México, Estados Unidos, Canadá y el Lejano Oriente. La tercera etapa consistió en una colocación final de las restantes acciones gubernamentales (Sánchez, 2010).

A diferencia de lo que se hizo en otros países de América Latina al privatizar compañías telefónicas públicas, en México se optó por vender la empresa telefónica como una sola entidad con el monopolio sobre el servicio durante un tiempo limitado. Sobre el Grupo Carso, éste fue originado por su fundador – Carlos Slim Helú- a partir de actividades en el ámbito bursátil a finales de los años setenta, y que fue integrando grandes empresas que operaban en giros industriales, comerciales y de servicio. Sin embargo, la adquisición de Telmex lo convirtió de inmediato en un grupo gigante entre los que operan en el país. Telmex ha pasado a ser una pieza clave del funcionamiento de la economía de México y ha colocado a Grupo Carso a la cabeza de los grandes grupos económicos (Garrido,1994).

4.2. La privatización de las instituciones de banca múltiple.

En el corazón del proyecto privatizador del salinismo se encontraba la reprivatización bancaria. El punto culminante del estatismo fue la nacionalización bancaria decretada por José López Portillo, durante su último informe de presidencial, justo tres meses antes de entregar la Presidencia de la República a Miguel de la Madrid. La profundización del modelo económico neoliberal necesitaba que el servicio de banca y crédito volviera a manos privadas.

La privatización bancaria fue más complicada de realizar, ya que esta actividad había sido reservada para el Estado mexicano en la CPEUM, desde el año de 1982. En consecuencia, la venta de los bancos al sector privado presuponía la modificación de la CPEUM para lo cual requería el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En ese momento, el Partido Revolucionario Institucional contaba con mayoría simple en dicha cámara, como resultado de la elección de 1988. El presidente Carlos Salinas negoció una alianza con el Partido Acción Nacional para obtener mayoría calificada y, de esta manera, logró la modificación, procediendo a la privatización del servicio bancario. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática mantuvo su oposición a dicha medida (Cue, 2004).

Los principales cambios constitucionales y legales que permitieron la desincorporación de la banca se efectuaron entre 1989 y 1990, destacando la derogación del párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impedía a los agentes económicos participar en las actividades bancarias.

La reforma constitucional de 1990 fue un proceso más complejo. El envío de la iniciativa presidencial de reforma constitucional a la Cámara de Diputados en mayo de 1990 causó sorpresa inicial en algunos círculos políticos y financieros; no obstante que el proceso de liberalización económica sería emprendido desde los inicios del salinismo, la privatización bancaria en ningún momento fue expresamente anunciada por el poder ejecutivo. Incluso el sector bancario no esperaba su consumación tan pronto; tampoco un segmento de la clase política,

quien apenas ocho años antes presenció el decreto expropiatorio de López Portillo.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982 se le adicionó un quinto párrafo al artículo 28 en el que se disponía que únicamente el Estado hará la prestación del servicio público de banca y crédito, mismo que no se concesionará a particulares.

Al eliminar ese párrafo del artículo 28 y modificar el Artículo 123 de la CPEUM para que los trabajadores de los bancos dejaran de ser considerados trabajadores al servicio del Estado (en el apartado B) se abrió la puerta a la privatización del servicio público de banca y crédito.

El siguiente paso fue la aprobación de la nueva Ley de Instituciones de Crédito (LIC), que abroga la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. La nueva legislación bancaria establece la rectoría del Estado en el sistema bancario nacional. El servicio de banca y crédito sería prestado por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo. Para el caso que nos ocupa, la banca múltiple, el artículo 9º establece que esas instituciones se organizarán como sociedades anónimas siguiendo el régimen jurídico de la Ley General de Sociedades Mercantiles y las particularidades que señala la LIC. A efectos de privatizar la banca el artículo séptimo transitorio de la LIC facultó al Ejecutivo federal, para que en un plazo de 360 días contados a partir de la vigencia de la LIC para expedir los decretos mediante los cuales se transformen las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas. El propio transitorio establece las bases sobre las cuales habría que producirse los decretos de transformación.

La LIC estableció que para organizarse y operar como banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal. La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que reguló a la banca privada hasta la estatización en 1982, establecía la figura de la concesión para operar el servicio de banca.

El proceso de desincorporación bancaria estuvo normado por el Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el comité de desincorporación bancaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990.

En ese Acuerdo se estableció la creación de un Comité de Desincorporación Bancaria, diferente del Comité de Desincorporación de Empresas Paraestatales que –como todos sabemos- llevó a cabo la desincorporación de las más de 400 empresas públicas que se privatizaron en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En el artículo segundo del Acuerdo estableció las fases del proceso de desincorporación que serían básicamente tres etapas simultáneas: la valuación de las instituciones; la autorización de los posibles adquirentes; y, la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las instituciones de banca múltiple.

El proceso de licitación de las 18 instituciones de crédito se llevó a cabo en seis paquetes, durante un período comprendido entre el 7 de junio de 1991 y el 3 de julio de 1992. En promedio se realizó una subasta

cada tres semanas. El proceso se realizó con agilidad para evitar conceder ventajas competitivas a los bancos que se privatizaron primero. El Comité de Desincorporación Bancaria recibió 133 solicitudes de registro de interesados en participar en el proceso. Las solicitudes fueron presentadas por 44 grupos, tanto grupos financieros como de personas físicas. A lo largo del proceso se presentaron 60 posturas de compra.

En 1991 se privatizaron Multibanco Mercantil de México, Banpaís, Banca Cremi, Banca Confía, Banco de Oriente, Bancreser, Banamex, Bancomer, BCH. Al año siguiente se privatizaron Banca Serfin, Comermex, Somex, Banco del Atlántico, Banca Promex, Banoro, Banorte, Banco internacional y Banco del Centro (Murillo, 2005).

Una de las mayores debilidades de la fase de implementación de la privatización sería el incumplimiento, incluso, la abierta contravención al conjunto de las normas jurídicas para la venta de activos públicos, tanto por funcionarios como por empresarios. Esto tendría nocivos resultados sobre la privatización no sólo porque afectaba su legalidad y certidumbre, sino además porque afectó la legitimidad del mecanismo privatizador: mientras algunos grupos empresariales se enriquecían enormemente al amparo de la inobservancia de las reglas y la impunidad correspondiente, otros eran afectados por semejante comportamiento. Este desacato a las normas iniciado durante la privatización, tendría su punto culminante en el rescate bancario de 1998-1999 al convertir en deuda pública los créditos otorgados antes y después de la privatización sin exigir la responsabilidad correspondiente a los responsables de los mismos (Ibarra, 2014).

Aunque se trató de un proceso aparentemente reglado, tuvo ciertos criterios discrecionales. El más emblemático fue que no se permitió participar a los antiguos dueños de los bancos para postularse a recomprar los bancos de los que habían sido propietarios. Una de las principales críticas que se hizo, ex post al proceso, fue que los bancos se vendieron a los mejores postores, sin tomar en cuenta su reputación, ni su capacidad de administración de un banco, esto sería de acuerdo con muchos especialistas, uno de los problemas que contribuyeron a la crisis de 1994-1995. Otra crítica que se hizo posteriormente, fue que el proceso se mezcló con intereses políticos; en este sentido tampoco hay claridad sobre por qué la privatización no fue acompañada de una regulación prudencial mínimamente apegada a los acuerdos de Basilea, medida que se implementó después de la crisis (Del Ángel, 2010).

5. Crisis, privatización de empresas y rescate bancario durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León inicia con una crisis económica profunda. Ante la realidad de los excesos previos que se reflejaban en el elevado déficit de la balanza de pagos, y las exigencias del Fondo Monetario Internacional y del Tesoro de los Estados Unidos, el gobierno zedillista respondió con una serie de medidas contraccionistas (reducción del gasto y elevación de las tasas de interés) y diversas medidas para sortear la inevitable crisis del sistema financiero. Creó el Programa de

Capitalización Temporal (Procapte) para resarcir el capital de los bancos mediante la adquisición de deuda por parte del Fobaproa; las Unidades de Inversión y Compra de Cartera (PCCC) para sanear las carteras de los bancos (Cárdenas 2010).

En una serie de medidas que en aquellos años fueron justificadas por la necesidad del Estado de hacerse de recursos se anuncia la privatización de puertos y aeropuertos; así como la de los Ferrocarriles Nacionales de México.

5.1. La privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México.

El 2 de marzo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional para quedar de la siguiente manera:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

Esta reforma abrió la posibilidad de privatizar, mediante concesión, los Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Para ello se tuvo que expedir una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que se contempla la concesión de la construcción y operación de ferrocarriles.

Para proceder a su venta, la red ferroviaria fue dividida en sistemas regionales que se ofrecieron a diferentes sociedades concesionarias mediante licitaciones públicas. En principio se decidió que no se podía privatizar FNM en su conjunto, a fin de no repetir la privatización de un monopolio, como en el caso de Telmex; así, el sistema ferroviario se debería dividir. Esto planteaba una disyuntiva: la empresa podría a) dividirse en varios ferrocarriles integrados verticalmente, o b) dividirse horizontalmente: infraestructura, operación. Comercialización, etc. Se optó por la primera vía, en gran parte por constituir la modalidad que privaba en Estados Unidos y Canadá con los que el sistema ferroviario mexicano se conectaba (Sacristán, 2006).

Los tres sistemas en los que se dividió FNM fueron: a) el Ferrocarril del Noreste; b) el Ferrocarril del Pacífico Norte; y, c) el Ferrocarril del Sureste. También se vendieron la Terminal Ferroviaria del Valle de México, así como varios ferrocarriles con vías de corta longitud (Zepeda, 2012).

5.2. El rescate bancario y la extranjerización de las instituciones de banca múltiple.

En 1995 la combinación de una economía deprimida con un alza pronunciada en las tasas de interés propició una enorme carga financiera a empresas e individuos que se habían endeudado excesivamente durante los años de la bonanza financiera. Ante la falta de un programa sistemático que coordinara los esfuerzos de la banca para abatir el pánico financiero, y así reducir las tasas, se dio un crecimiento desmesurado en los pasivos, aumento que unos meses después originaría una moratoria masiva de deudores de la banca. (Castañeda, 2004).

La dificultad de los bancos para capitalizarse se vio mitigada con la instrumentación de diversas acciones: el PROCAPTE, y la compra de cartera vencida por parte del FOBAPROA. Debido a que la devaluación redujo el valor neto de los bancos —dado que éstos tenían grandes pasivos contratados en dólares—, dichas instituciones tuvieron que ser apoyadas para lograr la razón mínima de 8% entre capital y activos. Para esto, se implantó en febrero de 1995 el PROCAPTE, con el cual el gobierno podía adquirir deuda subordinada de los bancos. A través del FOBAPROA, el gobierno realizó una compra de cartera vencida con el objeto de inducir a los bancos a capitalizarse. Por cada peso que el banco inyectara como capital, el FOBAPROA adquiriría al menos dos pesos de cartera vencida a valor de mercado. La adquisición de esta cartera se hizo mediante la emisión de bonos a diez años, y se buscó incentivar la recuperación de los créditos creando un fideicomiso en donde los bancos administraran la cartera transferida (Castañeda, 2004).

La necesidad de inyectar capital a los bancos después de la crisis de 1995 llevó a acelerar los términos del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) para admitir inversión extranjera a la banca. Este ha sido el cambio más relevante en el gobierno corporativo de la banca en los últimos años. Es importante señalar que si bien en el caso de México, la internacionalización de la propiedad y control de la banca se acentuó por la crisis, este proceso también es parte de un fenómeno global.

Además de canalizar recursos públicos a los bancos a través del Fobaproa y de la intervención gerencial de muchos de ellos en el período 1994-1997, el gobierno de Zedillo abrió el mercado a los bancos foráneos, desesperado por capitalizar y rescatar las instituciones crediticias. Hasta 1997, los bancos extranjeros operaban en México con límites importantes. Menos del 10% del mercado; sin embargo, incentivados por las reforma legales de 1995 y 1999 a la composición accionarial de la banca múltiple, para principios del siglo XXI controlarían más del 85% de los activos y una proporción similar de depósitos y préstamos (Del Ángel, 2010 e Ibarra, 2014).

Conclusiones

La primera etapa del proceso de privatización de empresas estatales correspondió a Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). En medio

de una profunda emergencia económica provocada por su antecesor De la Madrid propone en su discurso de toma de posesión el PIRE. En su último punto proponía el replanteamiento del papel del Estado en la economía. Su materialización se dio en la reforma constitucional de febrero de 1983 en la que el texto reformado del artículo 25 de la CPEUM establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. La rectoría, si bien fue presentada como el fortalecimiento del papel del Estado, sirvió para configurar la intervención subsidiaria del mismo. Vía el texto del propio artículo 25 y del 28 -ambos- del a CPEUM se establece una división de las áreas económicas. El Estado tendría a su cargo en exclusiva las estratégicas, y participaría en las prioritarias. A nivel legal, la principal regulación de desarrollo de la nueva intervención económica estatal fue la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Esta norma, vía la racionalización de la industria paraestatal, sentó las bases para el retiro del Estado de las actividades no prioritarias y no estratégicas; así como las bases para la liquidación de empresas que hubiesen cumplido su cometido.

El proceso de desincorporación en el sexenio de Miguel de la Madrid tuvo varios mecanismos: disolución y liquidación; transferencia a gobiernos estatales; fusión; y, privatización. Esta última se subdividió en tres etapas: durante la primera se desincorporaron los activos no bancarios nacionalizados junto con la banca privada, industrias automotrices, servicios financieros, empresas de construcción, entre otras. En la segunda etapa, iniciada en 1985, se privatizan empresas industriales sectorizadas en SEMIP como refresqueras, cementeras, papeleras, fabricantes de autopartes, industrias electromecánicas, minero-metalúrgicas, entre otras. La tercera etapa, iniciada en 1987 tuvo como marco el Pacto de Solidaridad Económica y fueron compromisos asumidos por el Estado con los empresarios para contener la inflación y mejorar el desempeño económico.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) profundiza el proceso iniciado por su antecesor. Sirviéndose del mismo marco legal establecido por su antecesor ahondó el programa de privatizaciones. En su sexenio se privatizaron empresas que eran rentables y que -en algunos casos- eran consideradas prioritarias. Para efectos de nuestro análisis nos centramos en dos privatizaciones emblemáticas: Teléfonos de México y la banca múltiple. Teléfonos de México pasó de ser un monopolio público a un monopolio privado. Se saneó financieramente y se negoció un nuevo contrato colectivo de trabajo; se le expidió un título de concesión y se procedió a vender las acciones. El principal beneficiario fue el grupo Carso de Carlos Slim, quien si bien realizó las inversiones necesarias para modernizar el servicio, se vio muy favorecido por esta privatización.

La privatización bancaria fue, probablemente, la joya de la corona de las privatizaciones de Salinas. Para realizarla fueron necesarias modificaciones constitucionales y legales. López Portillo había modificado el artículo 28 de la CPEUM para dificultar la reversión de la nacionalización. En el quinto párrafo de este precepto se establecía la titularidad estatal del servicio público de banca y crédito. Los trabajadores bancarios eran considerados empleados públicos, puesto que estaban

considerados en el apartado B del artículo 123 de la CPEUM. Carlos Salinas propuso la supresión del párrafo quinto del artículo 28 de la CPEUM y que los trabajadores bancarios pasaran al apartado A del 123 de la CPEUM. Una vez aprobada la reforma constitucional se promulgó la LIC que reestableció el servicio de banca y crédito en manos privadas. El proceso de privatización fue realizado en el marco de un Acuerdo Presidencial por medio de un comité ad hoc el CDB. El proceso fue rápido, en apenas dos años fueron desincorporadas 18 instituciones de banca múltiple en manos del Estado. Se pagaron varias veces su valor en libros contables. Los grupos beneficiarios fueron los titulares de las casas de bolsa beneficiadas del auge bursátil. El proceso de privatización y la expansión del otorgamiento de créditos fueron la simiente de la crisis de 1994-1995.

En medio de una profunda crisis económica, Ernesto Zedillo Ponce de León inicia su período presidencial. La crisis se volvió financiera y arrastró al sistema bancario. Zedillo propuso la privatización de los aeropuertos y los ferrocarriles como medio para hacerse de recursos. También instrumentó un programa de rescate bancario utilizando el FOBAPROA. Una vez saneados los bancos fueron vendidos, en su mayor parte, a extranjeros. Para ello fue necesario reformar la LIC para ampliar la participación de capital foráneo en el accionariado de las instituciones de banca múltiple. Con objeto de privatizar los aeropuertos fueron divididos en varios grupos aeroportuarios y se procedió a su venta. El Estado se reservó la propiedad -hasta nuestros días- del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. Ferrocarriles Nacionales de México fue dividido en varias empresas. El gobierno federal privatizó esas empresas por separado.

Referencias

- Afonso, António y Tovar, Joao. 2011. *Economic Performance and Government Size*. Frankfurt: Banco Central Europeo.
- Ayala, José y Cordera, Rolando. 1992. Estado y privatización general, marco general y la experiencia mexicana. *Investigación Económica*, 51 (200): 269-311
- Barriga, Emilio. 1997. El Estado y la economía: el caso de México. *Revista Comercio Exterior*, junio: 437-446.
- Cárdenas, Enrique. 2010. La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009. En *Historia económica general de México, de la Colonia a nuestros días*, coordinado por Sandra, Kunz. México: El Colegio de México, Secretaría de Economía, 503-548.
- Castañeda, Gonzalo. 2004. Los grupos económicos como estabilizadores financieros de la economía mexicana (1996-2000). *Problemas del Desarrollo, revista latinoamericana de economía*, 35 (136): 87-113.
- _____. 2010. Evolución de los grupos económicos durante el período. En *Historia económica general de México, de la Colonia a nuestros días*, coordinado por Sandra, Kunz. México: El Colegio de México, Secretaría de Economía, 603-633.

- Cordera, Rolando y Tello, Carlos. 2010. *México: la disputa por la nación*. México: Editorial Siglo XXI.
- Cue, Agustín. 2004. Panorama de la política económica en México (1984-2004). *El Cotidiano*, 20 (126): 0.
- Del Ángel, Gustavo. 2010. La paradoja del desarrollo financiero. En *Historia económica general de México, de la Colonia a nuestros días*, coordinado por Sandra Kunz. México: El Colegio de México, Secretaría de Economía, 633-666.
- Delgado, O. 1991. La industria estatal en mexicana antes y después de la privatización: 1983-1989. *Investigación Económica* 50 (197): 413-444.
- Escalante, Fernando. 2015. *Historia Mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México y Editorial Turner.
- Garrido, Celso. 1994. Grupos privados nacionales en México: 1987-1993. *Revista de la Cepal* (53): 159-175.
- Guillén, José. 1996. Balance de la privatización en México. *Revista Iztapalapa*, No. Extraordinario: 13-26.
- Huerta, María. 2005. El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*. (5): 121-150.
- Ibarra, David. 2005. *Ensayos sobre economía Mexicana*. México: Fondo de la Cultura Económica
- Ibarra, Francisco. 2014. *La privatización bancaria en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Siglo XXI.
- De la Madrid, Miguel. 1995. La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica. *Gestión y Política Pública*, 4 (2): 329-345.
- Medina, Ignacio. 1995. Teléfonos de México: modernización, privatización y nuevas relaciones laborales. *Espiral*, 1 (3): 133-153.
- Morera, Carlos. 1998. *El capital financiero en México y la globalización*. México: UNAM-ERA-IIE.
- Murillo, José. 2005. La banca en México después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento". En *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria*, editado por Gustavo del Ángel, Carlos Bazdresh y Francisco Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 247-290.
- Pérez, Gabriel y Tunal, Gerardo. 2003. Modernización productiva y flexibilidad laboral en Telmex. *Contaduría y Administración*, (208): 53-82.
- Rogozinsky, Jaques. 1998. *High Price for Change, Privatization in Mexico*. Washington: Inter-American Development Bank
- Sacristán, Emilio. 2006. Las privatizaciones en México. *Economía UNAM*, 3 (9): 54-64.
- Sánchez, Juan. 2010. *La privatización en México como retracción de lo estatal*. Toluca: IAPEM
- Saura, Carlos. 2015. Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (14): 27-43
- Timm, Christian. 2013. *Economic Regulation and State Interventions. Georgia's Move from Neoliberalism to State Managed Capitalism*. Gottingen: PFH
- Turrent, Eduardo. 2011. La estatización bancaria en México: Una interpretación desde la perspectiva del pensamiento económico. *América Latina Historia Económica*, (36): 155-182.

- Valverde, Karla. 1998. El desmantelamiento del Estado interventor en México. *Estudios Políticos*, (18): 133-154. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpsy.24484903e.1998.18.37196>
- Wang, Jue. 2018. Innovation and government intervention: A comparison of Singapore and Hong Kong. *Research Policy*, (47): 399-412. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.12.008>,
- Witker, Jorge. 2016. *Derecho Económico*. México: S.E.
- Zepeda, Carmen. 2012. Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. *El Cotidiano* (172): 32-39.