

Privatización de la empresa pública en México 1983-1988

José Gasca Zamora *

Una de las acciones que caracterizaron la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid fue promover el proyecto privatizador de la economía. Este hecho consistió en vender un gran número de empresas del sector público al sector privado nacional y extranjero, a esto se une paralelamente la liquidación de múltiples empresas (también del sector público), lo que ha significado un sistemático desmantelamiento del sector público.

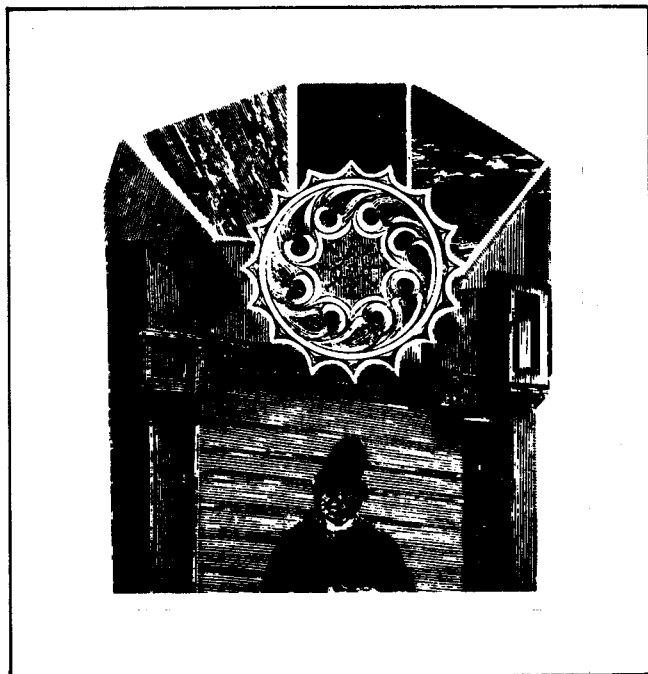
En el discurso oficial, hablar de privatización era referirse al proceso de la "desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas" o al "redimensionamiento del sector paraestatal", no obstante no se justificó en todos los casos la venta de muchas empresas, el proceso careció de un carácter racional y transparente, por tal motivo el impacto económico, social y político de dicho proceso ha sido de gran importancia.

Antes de entrar a conocer los hechos concretos de proceso, veamos nuevamente cuál fue la creación histórica del sector paraestatal. La conformación del Estado mexicano como empresario es compleja, se combinaron múltiples motivos que encauzaron la creación y la participación del Estado en empresas.

Desde el México postrevolucionario hasta inicios de la presente década encontramos que las principales causas y objetivos que favorecieron la creación de empresas por parte del Estado se encuentran:

- Creación de la infraestructura financiera necesaria para dar estabilidad al sistema económico y promover el desarrollo; destacan la creación del Banco de México, el de Crédito Agrícola y Nacional Financiera, entre otras.
- Constitución de empresas para la explotación de recursos con carácter estratégico o para la generación de insumos de uso generalizado a nivel industrial, agrícola o de servicios. Son algunos ejemplos: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, etcétera.
- Promoción de empresas industriales, principalmente por vía de Nacional Financiera y Fomento Industrial Somex, en muchos casos productoras de bienes de capital o introductoras de nuevos productos, tales son los casos de Altos Hornos de México, Siderúrgica Nacional, las empresas del grupo Dina y otras más.
- Cubrir fases de procesos productivos que no eran adecuadamente atendidos por el sector privado, o no les interesaban a inversionistas privados, entre otras razones porque implicaban grandes inversiones con plazos de maduración muy largos con alto riesgo en mercados estrechos, y por lo tanto se trataba de actividades de baja rentabilidad para el capital privado, ejemplo de ello son Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Fertilizantes Mexicanos, Astilleros Unidos, entre otras.
- Creación de empresas para favorecer objetivos de bienestar social, mediante el suministro de productos de consumo básico, regulación de mercado, aprovisionamiento de insumos y precios de garantía, destaca la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).
- Absorber empresas con fuertes dificultades financieras o en quiebra y que el Estado se hizo de ellas al recibir las como pago de las deudas contraídas con el gobierno por sus iniciales dueños privados, aminorando de esta manera el desempleo. Este proceso es llamado en ocasiones "operaciones salvavidas", y fue el caso de la mayoría de los ingenios azucareros.

Se puede resumir que la participación del Estado en la economía ha jugado un papel fundamental, pues es a través de las instituciones y empresas de carácter público que marcaron la vanguardia para reorganizar y reactivar los procesos económicos después de la Revolución Mexicana; asimismo habrá que reconocer una serie de logros del sector público paraestatal, tales como el fomento y el desarrollo industrial en cierto nivel, la introducción de nuevos servicios y productos, regulación del mercado, redistribución del ingreso y el empleo y la transferencia de capital al sector privado por la vía de ofrecer bienes y servicios a precios subsidiados. De esta manera, el crecimiento económico que el país alcanzó, así como el desarrollo del sector privado sería inexplicable sin la participación que tuvo el sector público.



* Becario del Instituto de Investigaciones Económicas UNAM

La importancia de las empresas paraestatales en la economía nacional, la podemos reconocer también por ciertos indicadores económicos.¹ Entre 1982 y 1983 la participación del sector público en el (Producto Interno Bruto) fue del 25%, las empresas paraestatales contribuyeron con el 6.6% del PIB en 1975, 10.5% en 1980 y 18.3% en 1983, este considerable crecimiento se debe al amplio proceso de desarrollo de la industria petrolera, pues excluyéndola, las demás empresas solo crecen de 3.1% en 1975 a 5.1% en 1983, así, por tanto en 1983 el 18.5% del PIB es generado por las paraestatales, de los cuales cerca del 14% lo produce Pemex, mientras que el restante 4 a 5% se explica por las demás empresas paraestatales.

En cuanto al empleo, el sector público incorporó en 1975 el 14% de la Población Económicamente Activa nacional y ésta crece hasta el 20.4% en 1983, o sea casi una quinta parte del empleo nacional. A estos valores les correspondió un 3.4% del empleo en las paraestatales en 1975 y tuvieron un crecimiento que llegó hasta 5.1% en 1983, esto es de 530 mil a un millón de personas ocupadas.

En perspectiva histórica² el crecimiento numérico de las empresas paraestatales se conformó de la siguiente manera: en 1930 se contaba con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155. Esto quiere decir que un poco más del 20% de las empresas que se crearon o se incorporaron al sector público paraestatal se llevó a cabo en la década de los sesenta, mientras que cerca del 60% de las empresas lo hicieron en los sexenios de Echeverría y López Portillo, este dinamismo se explica debido a que, mientras que a la década de los sesenta correspondió una fase de estabilidad y crecimiento económico, en los sexenios mencionados el auge petrolero (especialmente de 1976 a 1982) favorece la expansión de la demanda, incluyendo la del Estado y con ello un considerable crecimiento del sector público paraestatal.

Hacia 1982 se acentuó la crisis estructural por la que atraviesa el país y ante la incapacidad de las medidas tomadas por el Estado para hacer frente al deterioro económico y social se puso en marcha un programa con matices "Neoliberales", que intentó justificar el adelgazamiento del Estado al tiempo que revalorizó al libre mercado como principal fuerza motriz de los procesos económicos del país. En este marco se presentaron cuatro circunstancias que favorecieron la privatización del sector paraestatal:

1) Las políticas de reajuste del sector público, que en general han implicado una severa contracción del gasto, la inversión y las transferencias públicas. Sólo habrá que recordar que durante el sexenio de De la Madrid el gasto público (como porcentaje del PIB) se redujo en -14.9% respecto a 1982, mientras que la inversión pública cayó en promedio del 10% anual.

2) Los problemas estructurales que algunas empresas paraestatales han venido arrastrando por ejemplo: las transferencias al sector privado por la vía de los subsidios que se traducen en déficit financieros permanentes; la corrupción e ineficiencia administrativa; la baja productividad y falta de renovación de equipo además de otras causas.

3) La incapacidad de algunos programas de rehabilitación financiera y el proyecto de reconversión industrial del sector paraestatal, ambos implementados por el propio gobierno y que hasta la fecha han tenido un papel irrelevante para reactivar empresas.

4) La oposición de las cúpulas del sector privado hacia la participación del Estado en la economía que ha implicado un factor de presión político-ideológico, en el marco de la recomposición del capital que favorezca condiciones de libre empresa.

Estos elementos reflejaron que antes de corregir las causas de los problemas del sector paraestatal, el gobierno optó por su privatización bajo el ropaje de la llamada "desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas".³

Inicialmente en diciembre de 1982 el Estado controlaba 1,155 entidades paraestatales, de las cuales 724 eran empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos.⁴ Ahora bien, del 1 de diciembre de 1982 fecha en que inicia su mandato Miguel de la Madrid hasta el 30 de noviembre de 1988 se desincorporaron 741 entidades paraestatales (véase cuadro 1) y se crearon otras 61, así, para noviembre de 1988 el Estado sólo controlaba 427.

CUADRO 1

DESINCORPORACION DE ENTIDADES
PARAESTATALES DE DIC. DE 1982 A NOV. 1988*

Entidades existentes en Dic. 1982	DESINCORPORACIONES			Entidades creadas en el sexenio 1982-1989 (6) = 1-(4+5)	Universo actual
	Terminadas	En Proceso	Formalizadas (4)=2+3		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
VENTA	148	89	237		
LIQUIDACION	146	114	260		
FUSION	67	13	80		
TRANSFERENCIA	24	4	28		
EXTINCION	105	31	136		
TOTAL	1155	490	741	61	427

(*) Los datos de venta se actualizaron tomando en cuenta nuevas formalizaciones y procesos concluidos hasta noviembre de 1988. Para la columna (6) se restó además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Reestructuración del sector paraestatal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. (Cuadernos de Renovación Nacional Vol.IV) y SHCP. La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988. México, SHCP, 1988.

De los procesos de desincorporación, las ventas y liquidaciones (terminadas y en proceso), representan el 67% del total de las entidades más afectadas por dichas operaciones, corresponden casi en forma absoluta a empresas de participación estatal,

¹ Cfr. INEGI. *Las cuentas de producción del sector público, 1975-1983*. México, SPP, 1984.

² Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La reestructuración del sector paraestatal*. México, SECOGEF, 1988. p.15.

³ El proceso desincorporación incluye la venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia de entidades paraestatales. Para mayor información del proceso oficial consúltese José Gasca Zamora. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales y su privatización 1983-1988" en *Comercio Exterior*. Vol. 39. No.2, México, febrero de 1989. (En prensa).

⁴ Secretaría de la Contraloría General de la federación, op.cit. p.74.

pues las extinciones (un poco más del 18%) son únicamente y por ley los fideicomisos.

El sector industrial que concentraba la parte más importante de las actividades económicas del sector paraestatal, registró el mayor número de desincorporaciones (véase cuadro 2), en 1987 se desincorporaron 259 empresas. En general se observa que el proceso de desincorporación en México ha sido uno de los más acelerados y cuantitativamente el más sobresaliente a nivel mundial, pues tan solo durante seis años que duró la administración de De La Madrid, el sector público paraestatal se redujo en 63%.

CUADRO 2.
DESINCORPORACION DE ENTIDADES
PARAESTATALES DEL SECTOR INDUSTRIAL
1983-1987 (*)

	Número de entidades desincorporadas			Universo actual
	Universo inicial	Terminadas	En proceso	
VENTA		78	35	113
LIQUIDACION		47	52	99
FUSION		2	14	16
TRANSFERENCIA		9	1	10
RESECTORIZACION		10	-	10
MINORITARIAS		11	-	11
TOTAL	412	157	102	259

(*) No se incluyeron las entidades cuya desvinculación se anunció en el marco del Pacto de Solidaridad Económica.

Fuente: SHCP. *Informe Hacendario Mensual México*, DGPH, marzo de 1988.

De las empresas vendidas, de acuerdo a las cifras reportadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵, 237 empresas fueron autorizadas para su venta (véase cuadro 3), de las cuales 148 se vendieron en el periodo analizado, mientras que las 89 restantes quedaron pendientes.

A falta de una evaluación precisa de la repercusión en empleo y el PIB general y sectorial, parte del impacto económico que ha generado el proceso, es el abandono de áreas y sectores de actividades económicas productivas por parte del Estado. Así se observa en el cuadro 4 que hay un retiro total o parcial en 24 áreas de actividad económica clasificadas, ahora bien, si eso lo desagregamos por el tipo de bien producido destacan 45 empresas que laboraban alimentos, entre las más importantes 5 empresas del grupo Garci-Crespo productoras de refrescos y aguas minerales, 21 ingenios azucareros, 14 procesadoras de alimentos marinos (grupo Productos Pesqueros Mexicanos) y 5 empresas agroindustriales. En bienes de consumo duradero se encuentran 3 empresas automotrices: Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos y Equipos Automotores, además de unas 10 empresas productoras de electrodomésticos y el grupo Cóndor (3 empresas productoras de bicicletas y sus partes).

En bienes intermedios y materias primas se ubican 10 compañías mineras, 11 empresas textiles, 15 empresas productoras de madera y papel (grupo Atenquique) chapas y triplay y

⁵ Véase: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) *La venta de las empresas del sector público, fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988*. México, SHCP, 1988.

CUADRO 3.

NUMERO DE EMPRESAS VENDIDAS
DEL SECTOR PUBLICO POR COORDINADORA
SECTORIAL DE DICIEMBRE DE 1982
A NOVIEMBRE DE 1988 (*)

Sector	Total autorizadas	Porcentaje	Concluidas	En Proceso
SEMP	173	73.0	113	60
SARH	21	8.9	10	11
SECTUR	20	8.4	17	3
SEPESCA	15	6.3	2	13
SHCP	3	1.3	1	2
SCT	3	1.3	3	-
DDF	1	0.4	1	-
SECOFI	1	0.4	1	-
TOTAL	237	100.0	148	89

(*) Actualización del autor hasta noviembre 30 de 1988.

Fuente: Elaboración propia en base a la SHCP. *La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988*. México, SHCP, 1988.

bolsas y artículos de papel, y varias productoras de cementos y concretos. En bienes de capital destaca el grupo Dina en la rama metalmecánica (automotriz y autopartes) con cerca de 10 empresas, en la industria metálica básica y laminación, Productora Mexicana de Tubos, Tubacero, Torres Mexicanas y Mexinox. Finalmente en servicios sobresalen 15 empresas hoteleras y dos líneas de aerotransporte: Aerovías de México (antes Aeroméxico) y Compañía Mexicana de Aviación (en proceso de venta).

La venta de las empresas paraestatales además ha tenido el siguiente impacto:

- De 148 empresas que se identificaron y cuya venta se concretó el sexenio pasado, sólo 18 las adquirió parcial o totalmente el sector social, es decir que cerca del 90% de las empresas que vendió el Estado fueron adquiridas por el sector privado nacional o extranjero.
- Algunas empresas privatizadas constituyen un eslabón en cadenas productivas de interés especial para consorcios privados, lo que conlleva a su integración vertical. Tal es el caso de los ingenios adquiridos por compañías refresqueras como Pepsi-Cola.
- Creciente consolidación de grupos monopólicos u oligopólicos, pues la mayor parte de las empresas fueron adquiridas por ellos, ejemplo de ello son las empresas de Atenquique que fueron adquiridas por el Grupo Industrial Durango, mayor consorcio de la industria forestal del país, es el caso también del grupo de empresas de Cementos Anáhuac que fueron adquiridos por la trasnacional Eagle Cement Co., igualmente todas las productoras de línea blanca y electrodomésticos adquiridas por el grupo Vitro, y el Grupo Garci-Crespo productor de aguas minerales y refrescos que fué comprado por la Pepsi-Cola.
- Mecanismos para la puesta en marcha de un proceso desnacionalizador, en el cual se favorece la adquisición de empresas por el sector privado nacional y extranjero a través de los llamados "SWPAS" (cambio de deuda por activos de empresas paraestatales), tal fue el caso de cuando menos

4 empresas, entre ellas Mexicana de Cobre y Mexicana de Acido Sulfúrico. Esto significa que el gobierno prioriza el pago de la deuda aunque sea en "especie" sin que ello implique un alivio importante del monto total.

e) Lo anterior significa una mayor dependencia del país y una creciente pérdida de la soberanía nacional, y la puesta en marcha de un modelo de desarrollo donde el libre mercado, se le asigna un papel primordial en el desarrollo de los procesos económicos mientras que el Estado se le relega a funciones reguladoras.



CUADRO 4

PRINCIPALES AREAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
EN QUE EL ESTADO DEJO DE PARTICIPAR TOTAL O PARCIALMENTE
DE ACUERDO AL NUMERO DE EMPRESAS VENDIDAS Y
EN PROCESO DE VENTA DURANTE EL PERIODO 1983-1988

Clave de actividad económica(*)	EMPRESAS		
	Vendidas	En Proceso de Venta	Total
División 0. Servicios			
01 Comercialización de algun Producto	3	3	6
04 Turismo (Hoteles)	15	4	19
05 Servicios Varios	4	--	4
06 Servicios de Transporte	5	5	10
División 1. Industrias extractivas			
11 Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito	--	2	2
13 Extracción y beneficio de minerales metálicos	1	4	5
14 Extracción de minerales no metálicos, excepto sal	6	--	6
Divisiones 2 y 3.			
Industrias de la transformación			
20 Elaboración de alimentos	13	32	45
21 Elaboración de bebidas	7	--	7
22 Beneficio y elaboración de productos de tabaco	1	--	1
23 Industria textil	8	1	9
24 Fabricación de prendas de vestir y otros artículos confeccionados con textiles y otros materiales excepto calzado	1	--	1
26 Industrias y productos de madera y corcho excepto muebles	6	3	9
28 Industria del papel	5	1	6
30 Industria química	11	6	17
31 Refinación del petróleo y derivados del carbón mineral	1	1	2
32 Fabricación de productos de hule y plástico	2	--	2
33 Fabricación de productos minerales no metálicos excepto del petróleo y carbón mineral	7	1	8
34 Industria metálicas básicas	7	6	13
35 Fabricación de productos metálicos excepto maquinaria y equipo	9	3	12
36 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipo y sus partes excepto eléctricos	5	3	8
37 Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes	13	--	13
38 Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes	12	12	24
n.d. Información no disponible	6	2	8
TOTAL	148	89	237

(*) Según el X Censo industrial, con adiciones y modificaciones propias.

Fuente: Elaboración propia en base a José Gasca Zamora. "Fuente para el estudio de las empresas paraestatales y su privatización en México: 1983-1988". En Comercio Exterior. Vol.39, No.2, México, febrero de 1989. (En prensa).