

Recibido: 10.08.2018 | Aceptado: 26.09.2018

**Palabras clave:** CPEUM, neoliberalismo, privatización, paraestatales y reordenamiento económico.



# La privatización de las empresas estatales en México 1982-2000


CARLOS ERNESTO ARCUDIA HERNÁNDEZ

*carlos.arcudia@uaslp.mx*

BLANCA TORRES ESPINOSA

SARA BERENICE ORTA FLORES

UNIDAD ACADÉMICA MULTIDISCIPLINARIA ZONA HUASTECA



Uno de los cambios más profundos que experimentó el modelo de desarrollo en México a partir de diciembre de 1982, fue el proceso de privatización de las empresas en manos del Estado. La estrategia de desarrollo anterior basada en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) requirió en los últimos años una creciente participación del gobierno en la producción. De tal suerte que la inversión pública vino a compensar la falta de inversión privada. Esta tendencia, iniciada en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se profundizó en el sexenio siguiente; en efecto, durante la administración de José López Portillo (1976-1982), la participación del Estado en la economía se disparó.

En términos muy sencillos, vía los recursos extraordinarios aportados por el *boom* petrolero de finales de la década de 1970, López Portillo y su equipo económico pusieron en marcha desde la Secretaría de Patrimonio Nacional (Sepanal), un ambicioso programa de industrialización. La idea era utilizar el excedente petrolero como palanca del desarrollo. López Portillo llegó a afirmar que deberíamos prepararnos para “administrar la abundancia”, pero el desplome de los precios internacionales del petróleo y el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos de América a partir de mediados de 1981, pusieron en entredicho esa estrategia. En medio de una profunda crisis económica, el entonces presidente de México nacionalizó la banca en su último informe de gobierno. Ese fue el cenit de la participación del Estado en la economía nacional.

Su sucesor, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), planteó un cambio de rumbo en la economía nacional.

A partir de 1983, 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 (Morera, 1998, p. 41).

Los principales rasgos del modelo económico neoliberal que se instauró con De la Madrid son: apertura de los mercados, desregulación de la actividad económica y un redimensionamiento del tamaño del Estado vía privatización de empresas. En el presente trabajo analizaremos este último elemento que inició su andadura en el sexenio de De la Madrid y se profundizó en el de su sucesor Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y, por la crisis económica, se vio trastocado en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

### La venta de empresas estatales durante el gobierno de Miguel de la Madrid

El gobierno de Miguel de la Madrid inició con una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en febrero de 1983, los cuales abrieron la puerta a la privatización de empresas paraestatales. Este cambio de rumbo en la economía nacional tuvo que llevarse a cabo porque el gobierno se vio obligado a impulsar privatizaciones, como una forma de allegarse de recursos y de involucrar al sector privado en actividades que el Estado ya no podía asumir por tener que hacer frente a la crisis económica.

En febrero de 1983 se reformaron los artículos 25 y 28 constitucionales para clasificar a las empresas estatales en prioritarias o estratégicas. En efecto, el nuevo texto del artículo 25 constitucional establecía que el sector público tendría a su cargo de manera exclusiva las

áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la CPEUM.

El párrafo referido establecía que no constituirían monopolios las actividades que el Estado ejercería de manera exclusiva en acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos, es decir, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, y las que señalaran las leyes.

Otro de los pilares que sustentó el programa de desincorporación de empresas durante el sexenio del presidente De la Madrid fue la promulgación, en mayo de 1986, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). Esta legislación estableció las bases para liquidar empresas del Estado que ya hubiesen cumplido su propósito. Además, dejaron de ser consideradas empresas paraestatales aquellas en las que el gobierno tuviese una participación menor a 50 por ciento del capital social.

La desincorporación de empresas del Estado durante el sexenio del presidente De la Madrid tuvo diferentes mecanismos: disolución y liquidación, extinción, transferencia y venta. En el cuadro 1 se explican los supuestos generales de cada mecanismo.

### La profundización del proceso en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

Durante la administración de Salinas (1988-1994), el proceso de privatización se profundizó. Fue en general

Expresidente Miguel de la Madrid





Expresidente Carlos Salinas

más sistematizado y si bien el número de empresas privatizadas fue menor al del sexenio anterior, sí fueron empresas más grandes y que participaban en sectores claves.

A mediados de 1989 el gobierno salinista decretó la privatización de aerolíneas de México y de Mexicana de Aviación, del Grupo Dina, así como de algunos ingenios azucareros. En

1990 se privatizó Teléfonos de México, Minera Cananea, otros ingenios y algunas plantas de Conasupo. Además de que se anunció la privatización bancaria. En 1991 se privatizaron tres empresas acereras, una compañía de seguros, la fábrica de carros de ferrocarril y algunas otras empresas (Cárdenas, 2010, pp. 536-537).

La privatización de la banca hizo necesaria la modificación del artículo 28 constitucional. La reforma del 27 de junio de 1990 suprimió el párrafo quinto del artículo 28 adicionado el 17 de noviembre de 1982 en el que se disponía que únicamente el Estado prestaría el servicio público de banca y crédito, mismo que no se concesionaría 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.

### Cuadro 1. Mecanismos de desincorporación de las empresas del Estado

Mecanismo	Características de las empresas
Disolución y liquidación	Falta de consecución de su objeto social; no tenía rentabilidad o potencial económico, solamente existía en el papel.
Transferencia a los gobiernos estatales	De alta prioridad y fuertemente ligada a los programas de desarrollo regional.
Fusión	Se produciría una mayor eficiencia con la combinación de dos o más entidades públicas.
Venta o transferencia al sector privado	Empresa no estratégica o prioritaria, pero que era económicamente viable.



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. En el artículo séptimo transitorio se faculta 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 e instituciones de banca múltiple en sociedades anónimas. El propio transitorio establece las bases sobre las cuales habría que producirse los decretos de transformación.

El proceso de desincorporación bancaria estuvo normado por el acuerdo que establece los principios y las 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 1991 se privatizaron Multibanco Mercantil de México, Banpaís, Banca Cremi, Banca Confía, Banco de Oriente, Bancereser, Banamex, Bancomer y Banco de Cédulas Hipotecarias (BCH). Al año siguiente se privatizaron Banca Serfin, Comermex, Somex, Banco del Atlántico, Banca Promex, Banoro, Banorte, Banco Internacional y Banco del Centro.

### **Las privatizaciones durante el gobierno de Ernesto Zedillo**

La tercera etapa de la privatización de las empresas estatales se dio en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. En medio de una profunda emergencia económica provocada por la crisis de finales de 1994 y principios de 1995, el gobierno utilizó las privatizaciones para

allegarse recursos y como una forma de involucrar al sector privado en actividades que el Estado ya no podía asumir (por tener que hacer frente a la crisis). El número de empresas estatales ya era muy reducido, así que las privatizaciones más trascendentes se realizaron vía concesión de servicios.

En este periodo se concesionó la prestación de algunos servicios de transporte y carga como los ferrocarriles, administraciones portuarias y carreteras, la operación de canales de transmisión de ondas de radio vía satélite y los aeropuertos. Asimismo, se ha avanzado de manera importante en materia de conducción de electricidad, y en su generación bajo ciertas condiciones (Clavijo y Valdívieso, 2000, p. 44).

Para poder privatizar los ferrocarriles, Zedillo propuso una iniciativa para reformar el artículo 28 de la CPEUM para eliminar a los ferrocarriles de las áreas

Expresidente Ernesto Zedillo





**CARLOS ERNESTO  
ARCUDIA  
HERNÁNDEZ**

Es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor investigador en la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la UASLP, en donde desarrolló el proyecto "La patentabilidad del cuerpo humano, reestructuración de los grupos económicos mexicanos, criterios para reducir intereses".



estratégicas y establecer que pudieran ser sujetas a concesión. Esta reforma abrió la posibilidad de privatizar, mediante concesión, los Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Para ello tuvo que expedirse una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que contempla la concesión de la construcción y operación de ferrocarriles.

La red ferroviaria fue dividida en sistemas regionales que se ofrecieron a diferentes sociedades concesionarias mediante licitaciones públicas. 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. La Terminal Ferroviaria del Valle de México fue vendida a una sociedad en la que tenían participación las concesionarias de los tres sistemas.

Con los aeropuertos ocurrió algo similar, se dividieron en grupos aeroportuarios a los aeródromos más rentables de la paraestatal Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Así las cosas, se crearon el Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), cuyo aeropuerto principal es el de Cancún, Quintana Roo; el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) con el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, como aeródromo principal; el Grupo Aeroportuario del Centro Norte (GCN); y el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM). Los tres primeros fueron privatizados, el último permanece en manos del ASA, que también retuvo el abastecimiento de combustible a las aeronaves.

### Conclusión

El proceso de privatización de empresas estatales, llevado a cabo durante el último tramo del siglo pasado, implicó

una serie de reformas a la CPEUM y a las leyes secundarias para poder llevarse a la práctica. Fue un proceso que cambió el papel del Estado en la economía, de productor a "rector", en palabras del texto del artículo 25 de la CPEUM reformado en este periodo.

La desincorporación de empresas públicas fue un proceso heterogéneo. Inició como respuesta a una profunda crisis del modelo de desarrollo en 1982. En sus albores se presentó como una forma de racionalizar la intervención del Estado en la economía. Miguel de la Madrid acomete –vía reformas legales– una reorganización del sector paraestatal con objeto de canalizar recursos a las áreas estratégicas y dejar al sector privado las no estratégicas. Carlos Salinas profundiza ese proceso; no se trataba de racionalizar, sino de transferir al sector privado sectores significativos de la economía controlados por el Estado como medida de liberalización económica. Ernesto Zedillo, por virtud de la profunda crisis de 1994-1995, se ve obligado a vender activos públicos antes considerados estratégicos para disponer de recursos para hacer frente a la emergencia económica. ■

#### Referencias bibliográficas:

- Cárdenas Sánchez, E. (2010). *La reestructuración económica de 1982 a 1994* en Elisa Servín (Coord.) *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. México: Fondo de la Cultura Económica, pp 182-241.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2010). *Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: el caso de México 1982-1999*. Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2000/S2000584.pdf>
- Morera Camacho, C. (1998). *El capital financiero en México y la globalización*. México: UNAM-ERA-IIIE.
- Rogozinsky, J. (1998). *High Price for Change, Privatization in Mexico*. Washington: Inter-American Development Bank.