

NEOLIBERALISMO Y DERECHOS ECONÓMICOS: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983 A 2000 AL APARTADO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Dr. Carlos Ernesto Arcudia Hernández¹
cearcudia@yahoo.com

Dra. Sara Berenice Orta Flores²
ortaflores@gmail.com

Dra. Blanca Torres Espinosa³
blancate2005@yahoo.es

Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca
de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Resumen

Con la llegada al poder de Miguel de la Madrid Hurtado se promueve una reforma constitucional que refuerza el apartado de los derechos económicos de la Constitución Mexicana. En concreto se establece en una nueva redacción del artículo 25 constitucional el concepto de "rectoría del Estado" en la economía, así como la participación de los sectores público, privado y social en el desarrollo nacional. En apariencia esa reforma vendría a reforzar el papel del Estado, pero en la práctica, junto con la reforma al artículo 28 constitucional así como la expedición de la Ley Federal de las Empresas Paraestatales se comienza a dismantelar el aparato productivo del Estado. En el sexenio siguiente, el de Carlos Salinas de Gortari, se profundizó el proceso de privatización y de desregulación de la actividad económica que también se materializó a partir de reformas constitucionales al artículo 28. Ernesto Zedillo igualmente reformará el artículo 28 Constitucional para privatizar los ferrocarriles y los satélites.

Palabras claves: privatización-reformas constitucionales-neoliberalismo

Abstract

With the coming to power of Miguel de la Madrid Hurtado a constitutional reform is promoted that reinforces the section on economic rights of the Mexican Constitution. Specifically, the concept of "stewardship of the State" in the economy, as well as the participation of the public, private and social sectors in national development, is established in a new wording of Article 25 of the Constitution. Apparently, this reform would reinforce the role of the State, but in practice, along with the reform of Article 28 of the Constitution and the issuance of the Federal Law of Parastatal Enterprises, the productive apparatus of the State begins to be dismantled. In the following six years, that of Carlos Salinas de Gortari, the process of privatization and deregulation of economic activity was deepened, which also materialized from constitutional reforms to Article 28. Ernesto Zedillo will also reform Article 28 of the Constitution to privatize the railways. and the satellites.

Key words: privatization-constitutional reforms-neoliberalism

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad del Mayab. Doctor en Derecho Mercantil por la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la UASLP

² Licenciada en Derecho Por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana de León. Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la UASLP

³ Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Derecho Fiscal por la Universidad de Salamanca (España). Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la UASLP

Introducción

El 1 de diciembre de 1982 asume la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado. En medio de una profunda crisis económica y un enfrentamiento con el empresariado por la reciente nacionalización bancaria; en su discurso de toma de posesión esboza un Programa Inmediato de Reordenación Económica de diez puntos. El último de los cuales es la llave de bóveda que abre el proceso de reforma económica a nivel constitucional:

Es así como el neoliberalismo comienza a sentar sus reales en México. Desde 1940 y hasta 1982 el modelo de desarrollo del país básicamente era de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Se caracterizó por una economía cerrada al exterior; fomento del Estado a las actividades económicas; y, en términos generales un sistema de economía mixta. El sistema político era muy efectivo y se caracterizaba por el absoluto predominio del Partido Revolucionario Institucional. El cenit de ese modelo se alcanzó en los sexenios de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), esta época se conoció como el “Milagro Mexicano”. En la cúspide, en el punto más alto, también afloró una profunda grieta: la matanza de estudiantes en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Paradójicamente 10 días antes del inicio de los Juegos Olímpicos de México 68, escaparate de la modernidad que pretendía demostrar el régimen.

A partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) el modelo de la ISI comienza a experimentar una ralentización. El régimen, en primera instancia, trata de hacer una reforma fiscal para ampliar la base de contribuyentes; pero los grupos económicos le ganan el pulso al gobierno. Entonces la opción para incrementar los recursos disponibles fue el endeudamiento externo y el Estado compensaba la caída de la inversión privada con inversión pública. El saldo fue una crisis en agosto de 1976 que terminó con una devaluación de la moneda.

El último estertor del modelo de la ISI fue en el sexenio siguiente 1976 a 1982, con José López Portillo. Comenzó con un plan económico del estilo Fondo Monetario Internacional, por una carta de intención para acceder a financiamiento por parte de ese organismo multilateral. En un contexto internacional de altos precios del petróleo por el bloqueo de la OPEP y de financiamiento barato a nivel internacional, en 1977 se anuncia el hallazgo de grandes yacimientos petroleros. López Portillo ve en el petróleo la llave para solucionar los problemas económicos. El régimen se endeuda para explotar los yacimientos recién descubiertos. Además, pone en marcha un proceso intensivo de industrialización impulsado desde el Estado. En 1981 ocurren dos sucesos que golpearían

drásticamente a nuestro país: la caída de los precios del petróleo y el alza de los tipos de interés. El resultado fue una crisis de proporciones descomunales en 1982 que llevó a un replanteamiento del modelo de desarrollo.

A partir de 1983 se instaura en México un modelo neoliberal. Según este modelo las causas de los problemas económicos se encuentra en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de la mano de obra y genera tasas sub óptimas 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, 2004: 40-41).

1.- Un repaso por los principales acontecimientos económicos

La implementación del modelo neoliberal se basa en un redimensionamiento del tamaño del Estado y en una desregulación de las actividades económicas. Procesos que analizaremos por ser parte medular de nuestro trabajo en el apartado siguiente.

En medio de la contracción económica y la masiva transferencia de recursos al exterior, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) inicia en 1983 los primeros cambios estructurales: reducir el tamaño y complejidad del sector público y abrir la economía a la competencia del exterior. Se eliminaron permisos previos a la importación y redujeron aranceles. En 1985 México ingreso al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés), lo cual le daba a la política liberación comercial un marco institucional de mayor permanencia para los próximos años. La rápida apertura comercial no genero un cierre de empresas o despidos masivos de trabajadores y dio prácticamente sin oposición de empresarios o trabajadores, cuestión que cambio más adelante cuando empezaron a resentir más fuertemente la competencia externa (Cárdenas, 2010: 534-535).

El comienzo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari el 1 de diciembre de 1988 coincidió con cambios profundos en el sistema económico y político mundial. Los cambios en la Unión Soviética liderados por Miljaíl Gorbachv, el reformismo en el Reino Unido impulsado por Margaret Thatcher y el regreso de los republicanos con Ronald Reagan en Estados Unidos marcaron una época de cambio profundo hacia la derecha. El proceso de unificación europea también se aceleró en esos años. Pero sin duda, el momento más paradigmático fuer la caída del muro de Berlin a fines de 1989

y el desmembramiento del bloque soviético de la propia URSS en los meses que siguieron. El fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones en vías de desarrollo más que la preeminencia de mercado y la liberación económica. Ello coincidía con el fin de una década de estancamiento económico y problemas crónicos de inflación y devaluaciones monetarias en muchos países de América latina. La respuesta fue el llamado consenso de Washington, que llamaba a la liberación de los mercados, la reducción del tamaño del estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y de capitales, la eliminación de déficit público y de los subsidios excesivos, y la formación de capital a largo plazo. El reformismo de Carlos Salinas de Gortari se enmarcó en este proceso de transformación internacional (Cárdenas, 2010: 535-536).

Sin duda la reforma de mayor trascendencia fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La firma del TLCAN transformó para siempre la fisonomía de la economía mexicana: disponibilidad de productos de todo el mundo e integración a la economía mexicana a la estadounidense, con la que estrecho aún más sus vínculos, para bien y para mal. El objetivo central era elevar la competitividad del sector productivo del país al confrontarlo con la competencia externa para eliminar de una vez por todas, se argumentaba, la ineficiencia de la economía. La apertura de la economía al exterior fue dramática. La otra gran área de reformismo de Salinas fue la reprivatización de entidades y empresas estatales. Si bien esta la había comenzado De la Madrid, fue Carlos Salinas quien realmente transformó una parte importante del entonces sector paraestatal (Cárdenas, 2010: 533-537)

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, p 540).

El impulso reformador del gobierno salinista tomó otro ritmo con la administración del presidente Zedillo. La grave crisis bancaria y financiera que siguió al colapso del peso de diciembre de 1994 tuvo fuertes consecuencias no sólo en la actividad económica sino en el ámbito político. Ello llevó a que el PRI perdiera por primera vez la mayoría en el Congreso de la Unión, en las elecciones intermedias de 1997. La conjunción de deterioro de la economía, el cuestionado recate bancario y el difícil entorno político explican en buena medida la imposibilidad de realizar reformas estructurales que todavía se necesitaban y que estaban en la agenda inicial del gobierno. El presidente Zedillo logró pasar al inicio de su período reformas en el ámbito electoral y del poder judicial de gran

importancia, y algunas más sobre órganos reguladores esenciales para el buen funcionamiento de los mercados. Pero otras reformas como la energética, la laboral, la educativa, la de pensiones, ya no pudieron ser llevadas a cabo. La crisis interrumpió el proceso reformista de los años previos y el descontento con el gobierno culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000 (Cárdenas 2010b: 237)

2.- Los elementos de cambio del programa neoliberal

En el sistema económico neoliberal, el Estado y el derecho tienen una función reguladora que posibilita el libre ejercicio de las libertades económicas-mercantiles de los ciudadanos. Al replegarse el Estado, sus instrumentos de dirección y regulación se simplifican y dejan espacio a la autonomía de la voluntad y a la libre contratación de empresarios, trabajadores y consumidores (Wirker, 2016: 59). Las dos dimensiones del modelo económico que analizaremos en el presente apartado son la privatización de las empresas estatales y la desregulación de la actividad económica.

2.1.- La privatización de empresas del Estado

El culmen de las empresas paraestatales se alcanzó al finalizar el sexenio de José López Portillo, había 1150 empresas propiedad del Estado. 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 (Guillén, 1996: 16).

La privatización de empresas estatales fue un proceso de dimensión mundial. 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 perdió eficacia ante la presencia de círculos viciosos de estanflación (Guillén, 1996:17).

El proceso de privatización 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: 54).

Aunque el creciente papel del Estado en la vida económica no dejaba de provocar fricciones entre el gobierno y la iniciativa privada, sobre todo a partir de la crisis de 1982 se hizo evidente, las

relaciones entre ambos tenían un alto grado de organicidad. No sólo el sentido general de la política económica era favorable a las grandes empresas, sino que en buena medida la mala situación financiera en que se encontraban las entidades paraestatales obedecía a la existencia de subsidios indirectos al capital privado por la vía de precios y tarifas bajos, más que a los malos manejos o a la incapacidad administrativa de los directivos. El alto grado de entrelazamiento de los capitales llevó a que algunos analistas propusieran el concepto de capitalismo de estado

El nuevo eje de la gran propiedad capitalista, su estructura patrimonial y el control de la misma; es decir, el proceso de centralización del capital a partir del cual articulan y garantizan el proceso de valorización mediante la intermediación y apropiación de una gran parte de la riqueza social generada, cuyo fundamento se halla en el proceso de privatización, primero de los grandes grupos de capital financiero a partir de 1983, después, mediante la venta de los Certificados de Aportación Patrimonial en 1987, y por último, a partir de 1990 con la privatización de Telmex, Minera Cananea y la banca, lo que coincidiría con la apertura del país a la inversión extranjera (Morera, 1998: 50).

En la etapa inicial se procedió a la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en la que se clasificaron los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria como estratégicos, prioritarios y no prioritarios, y se ordena todo el sector paraestatal conforme estos criterios. De tal suerte, que se inicia con la privatización de aquellas empresas clasificadas como no prioritarias. La mayor parte de las empresas no prioritarias eran filiales de Nacional Financiera y de Somex (Sacristán, 2006: 55).

En la segunda etapa de 1988 a 1994 – durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari- se desincorporaron empresas de manera generalizada sin más límite formal que los sectores estratégicos de la economía. En este periodo se intensificó el programa de privatizaciones, que incluyó a empresas con fuerte poder de mercado (incluso monopolios y oligopolios) y gran viabilidad económica. Los objetivos del programa de desincorporación rebasaron la mera eficiencia y se buscó además maximizar los ingresos por la venta de empresas y minimizar la intervención del Estado en la economía (en 1989 el PIB del sector público representaba el 16% del producto nacional, mientras que en 1983 esta cifra fue 25%).²³ Con esta finalidad, se fusionaron algunas empresas para incrementar su potencial y hacerlas atractivas para los inversionistas privados que pagarían por ellas un mayor precio. Asimismo, se liberaron sectores estratégicos y de gran impacto sobre el manejo de la política económica, como la telefonía y las instituciones financieras (Clavijo & Valdivieso, 2000: 30)

En la tercera etapa, de 1994 a 2000, las principales tareas de la agenda de privatizaciones se había realizado. El número de empresas administradas por el Estado era ya muy reducido y los sectores en los que aún participaba eran pocos, aunque importantes. En este contexto, a partir de 1994 se

observó una limitada venta de empresas, y los esfuerzos por involucrar al sector privado en las áreas anteriormente ocupadas por el Estado se concentraron principalmente en la concesión para la administración de activos públicos. 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 & Valdivieso, 2000: 44).

2.2.- La desregulación

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. Esta reforma no sólo se ha manifestado en la simplificación o eliminación de regulaciones económicas, sino que en algunos casos ha sido necesario fortalecer el marco reglamentario para canalizar la competencia, particularmente en los sectores involucrados en procesos de privatización, donde el Estado regulaba exclusivamente a través de la propiedad en monopolio. De hecho, la mayoría de las privatizaciones se complementó con una adecuación de la reglamentación a las nuevas condiciones del mercado. Las medidas de desregulación en la banca comienzan en 1988 y terminarían con la privatización del sector bancario. Esas medidas incluyeron la eliminación del encaje legal, la eliminación de los topes a las tasas de interés, así como el retorno de la banca internaciones y la autorización de los grupos financieros.

3.- Reformas constitucionales de febrero de 1983

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.

El nuevo texto del artículo 26 constitucional establece que la rectoría estatal debe ejercerse mediante la técnica de planeación, concebida como un ejercicio democrático y participativo que prevé vertientes obligatorias para la administración pública federal, un esquema de coordinación para armonizar autonomías estatales con objetivos federales y, finalmente, lineamientos de concertación para inducir a los sectores social y privado hacia metas de desarrollo nacional integradas.

El texto del artículo 28 constitucional fue modificado en su párrafo cuarto:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el presente 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.

También se reformó el sexto párrafo del artículo 28 constitucional para quedar como sigue:

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.

Estas modificaciones legales fueron complementadas con la promulgación el 14 de mayo de 1986 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. El artículo 6º establecía que

“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 artículo 25,26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares”.

El artículo 16 establece que 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.

El proceso de desincorporación de empresas estatales en el sexenio de Miguel de la Madrid fue acelerado. El 93 por ciento de las empresas desincorporadas se asignó al capital privado nacional y el 7 por ciento a inversionistas extranjeros. La presencia estatal en la industria se redujo de 28 ramas en 1982 a 12 en 1988. El Estado se había retirado totalmente de las industrias automotriz, bienes de consumo duradero, bienes de capital, textil y del vestido, química básica, y se había retirado parcialmente de la minería, la producción de azúcar, el comercio y los servicios (Guillén, 2006: 21)

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 un cuadro donde se establecen los supuestos generales de cada mecanismo:

Mecanismo	Características de las empresas
Disolución y liquidación	Falta de consecución de su objeto social, no tenía rentabilidad o no tenía 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

Fuente: Rogozinsky, 1998: 74

De los procesos de desincorporación, las ventas y liquidaciones representaron el 67% del total de las entidades más afectadas por dichas operaciones, correspondieron casi en forma absoluta a empresas de participación estatal, pues las extinciones (un poco más del 18%) son únicamente y por ley los fideicomisos (Gasca Zamora, 1988: 23-25)

El Estado se retiró total o parcial de 24 áreas de actividad económica clasificadas. Por tipo de empresas de empresas se desincorporaron 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) [Gasta Zamora, 1988: 24]

4.- Reformas al artículo 28 de la Constitución en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales durante el salinismo fue muy intenso. En el sexto y último informe presidencial de Carlos Salinas, se informó que el sector paraestatal se encontraba constituido por 209 entidades, quedando pendientes 50 operaciones de desincorporación de empresas poco significativas. Durante esa administración se concluyeron operaciones de venta por alrededor de 20 mil millones de dólares. Destacaron por su importancia – además de los bancos- la venta de Telmex, de las empresas siderúrgicas y de la Minera Cananea (Guillén, 1996: 22).

En materia de empresa pública, la modernización económica se instrumentó como estrategia de su privatización en áreas no estratégicas y no prioritarias. Así, la privatización siguió una estrategia combinada en tres variantes: a) la modernización del sector público; b) el redimensionamiento del sector público; y c) la elevación de la eficiencia y la eficacia de la administración. El gobierno de Carlos Salinas consideró que la modernización de las empresas industriales eran la respuesta más viable a los problemas de baja producción, escasa competitividad y flexibilidad al cambio que afectaba al sector industrial ,y que era uno de los caminos a seguir para contribuir a solucionar los problemas económicos que enfrentaba el país, y que la reestructuración del sector paraestatal en su conjunto liberaría esfuerzos y recursos que deberían estar dedicados a objetivos estratégicos (Sánchez González, 2010: 225)

A mediados de 1989 el gobierno salinista decretó la privatización de aeronaves 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: 536-537)

La privatización de la banca hizo necesaria la modificación del artículo 28 constitucional. La reforma de 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 hará la prestación del servicio público de banca y crédito, mismo que no se concesionará a particulares.

“Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de éste Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión 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. En el artículo séptimo transitorio se faculta al Ejecutivo federal, para que en un plazo de trescientos sesenta 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

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 el artículo primero de dicho documento se positivaron los coloquialmente llamados “Ocho Mandamientos” de la privatización bancaria, es decir los principios fundamentales de la desincorporación bancaria; éstos fueron

I.- Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo

II.- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración

III.- Vincular la aptitud y la calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización

IV.- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por los mexicanos

V.- Buscar la descentralización y arraigo regional de las instituciones

VI.- Buscar obtener un precio justo por las instituciones de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos

VII.- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y

VIII.- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias

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 acabo 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 (Murillo, 2005: 5).

En 1991 se privatizaron Multibanco Mercantil de México, Banpaís, Banca Cremi, Banca Confía, Banco de Oriente, Bancereser, 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.

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 privatizados: 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, 2014:378)

Los sucesos políticos acontecidos en 1994 provocaron una grave crisis económica al final de ese año. El presidente Carlos Salinas de Gortari y su Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella decidieron estirar la decisión de una posible devaluación hasta el final de su gobierno en una especie de ruleta rusa financiera. Para contrarrestar la venta creciente de inversiones de los bonos mexicanos denominados en pesos, comenzaron a emitir nuevos instrumentos financieros conocidos como “tesobonos” pagaderos en pesos pero indexados al dólar. Sin embargo, la incertidumbre se intensificó en el otoño de 1994 y la fuga de capitales aumentó. Después del cambio de gobierno, el 1 de diciembre de 1994, ya no quedaba margen para la nueva administración del Presidente Ernesto Zedillo, que procedió a una devaluación a partir del 20 de diciembre de 1994. Ello produjo un colapso del sistema bancario mexicano y el posterior derrumbe de la economía nacional en 1995 cuando miles de empresas quebraron y un millón de personas perdieron sus empleos. A su vez, todo el sistema bancario mexicano pronto entró en un escenario de quiebra técnica, para lo cual hubo que poner en marcha un plan de rescate complicado y prolongado (Marichal, 2013: 176)

5.- Reforma al artículo 28 de la Constitución en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

El proceso de privatización continuó en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. En este período, la desincorporación del sector paraestatal se dio mediante la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de activos (Sánchez González, 2010: 279).

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 junto con una nueva Ley de Telecomunicaciones permitió la participación privada en las comunicaciones vía satélite que antes estaba reservada al Estado. En 1996 el gobierno de Zedillo decidió poner a la venta el sistema nacional de satélites, conformado por los satélites Morelos I, Morelos II, Solidaridad I, Solidaridad II, así como el proyecto para la orbitación de Satmex 5 (Zepeda Bustos, 2012: 36)

Asimismo, 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.

La privatización de los ferrocarriles realizada durante 1994, se inició con la privatización de los talleres de mantenimiento y la flota de locomotoras asignadas a ellos. Esta privatización parcial sirvió de modelo para el planteamiento general posterior, especialmente en lo que se refiere a la solución obrera, debidamente consensuada con el sindicato (Sánchez González, 2010: 90)

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: 60)

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: 34)

En 1998 Germán Larrea de Grupo México y Union Pacific Railroad adquirieron el Ferrocarril Pacífico-Norte, la red ferroviaria más extensa del país con casi 500 locomotoras y 8 mil 500 kilómetros de vía. Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), después Kansas City Southern de México (KCSM) tiene el corredor del noreste que enlaza los puertos de Lázaro Cárdenas y Tampico, así como conexión a Estados Unidos. Ferrocarril Mexicano (Ferromex) de Germán Larrea, Union Pacific e ICA opera 8 mil 500 km de vías y conecta cinco ciudades a lo largo de la frontera con Estados Unidos y algunos puertos del Pacífico y el Golfo de México (Zepeda, 2012: 34). Ferrocarril del Sureste fue adquirido por Carlos Slim posteriormente Grupo México adquiere una participación significativa. La Terminal Ferroviaria del Valle de México (TFVM), ahora conocida como Ferrovalle es propiedad de KSCM y Ferromex. Opera el patio de clasificación ubicado en el Valle de México. En 1999 Genesee & Wyoming Inc obtuvo la concesión del Ferrocarril Chiapas Mayab. Misma que abandonó en 2007 y se revirtió a favor del Estado (Zepeda, 2012: 34).

Para algunos la privatización ferroviaria fue exitosa. El gobierno obtuvo más de 2,000 millones de dólares por ella; los ferrocarriles privados han invertido grandes cantidades previstas y han mejorado notablemente la eficiencia del ferrocarril. Del producto de las privatizaciones se formó un fondo de pensiones (el primero en México) para los 50,000 jubilados de FNM hasta el momento de la privatización. El costo para el gobierno consistió en la liquidación de la mano de obra no jubilada,

30,000 trabajadores de 1990 a 1996 y otros 20,000 de 1997 a 1999. Este costo a lo sumo ascendió a 300 millones de dólares. Tan solo 20,000 trabajadores fueron recontratados por los nuevos ferrocarriles. El organismo FNM en liquidación se quedó con activos que deben hacer frente a los pasivos, la mayoría de ellos de carácter laboral (Sánchez González, 2010: 291-292)

Si bien la privatización ha permitido aumentar el volumen y mejorar sustancialmente los servicios, sus beneficios no han sido plenos, pues se concentró en objetivos fiscales de pago por infraestructura y ahorros en los subsidios. Además, la regulación subsiguiente no privilegió la competencia o las obligaciones de interconexión entre ferrocarriles. Aun así, y pese al impacto de la crisis económica, en 2009 conservó su tercera posición (alrededor del 10%) en el mercado nacional de transporte, y subió de 18% en mercancías terrestres a cerca del 26%. Cuando se llevó a cabo la privatización ya se sabía en el mundo que los problemas de interconexión entre ferrocarriles eran severos y que en ausencia de disposiciones jurídicas que permitieran normar sus términos, la posibilidad de ofrecer alguna competencia a los usuarios se limitaba a la imperfecta competencia de otros medios distintos al ferrocarril, es decir, intermodal, en tanto los incentivos de mejora de precios y calidad generados por la competencia intramodal seguían ausentes (Guajardo & Salas & Velázquez, 2010: 692)

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto podemos concluir:

La llegada al poder de Miguel de la Madrid marca el inicio de la etapa neoliberal en México. El modelo anterior, el de la ISI, entró en crisis en los años 70. Luis Echeverría Álvarez trató de relanzar el modelo con una base fiscal amplia, pero fracasa y compensa con endeudamiento externo e inversión pública. La crisis de 1976 marcó el fracaso de esa estrategia. En el sexenio de José López Portillo se utiliza el petróleo como palanca para el crecimiento económico. La caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés provocan una crisis de gran calado en 1982. De la Madrid propone un Plan Inmediato de Reordenación Económica que proponía, entre otras cosas, reformas a la Constitución

Miguel de la Madrid reforma el apartado económico de la Constitución. El nuevo artículo 25 constitucional postula la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. El artículo 28 constitucional complementa al artículo 25 clasificando las áreas económicas de intervención del Estado en estratégicas y prioritarias. Asimismo se establece un catálogo de áreas estratégicas. El siguiente paso fue la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que sirvió para reducir considerablemente el ámbito de las empresas del Estado. El Estado se retiró de 24 áreas de la actividad económica y procedió a la venta de empresas de esos sectores como refrescos, alimentos marinos, vehículos automotores, etc.

Carlos Salinas de Gortari intensifica el proceso de privatización. Vía reforma al artículo 28 constitucional y la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito abre la posibilidad de privatizar la banca múltiple que había sido nacionalizada por López Portillo. 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 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.

Ernesto Zedillo vuelve a modificar el artículo 28 constitucional para permitir la privatización de los satélites y de los ferrocarriles puesto que eran consideradas áreas estratégicas, por otra parte se tuvo que expedir una Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Se dividió Ferrocarriles Nacionales de México en varias empresas que se vendieron a diversos conglomerados empresariales. Si bien la privatización ha permitido aumentar el volumen y mejorar sustancialmente los servicios, sus beneficios no han sido plenos, pues se concentró en objetivos fiscales de pago por infraestructura y ahorros en los subsidios. Además, la regulación subsiguiente no privilegió la competencia o las obligaciones de interconexión entre ferrocarriles.

Bibliografía

Cárdenas Sánchez, Enrique (2010): "La economía en el dilatado siglo XX, 1929, 2009". En: Kunz Ficker, S (Coord). *Historia económica general de México, de la Colonia a nuestros días*. El Colegio de México, Secretaría de Economía, México, pp. 503-548.

Cárdenas Sánchez, Enrique (2010b): "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, Fernando & Valdivieso, Susana (2010): Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: el caso de México 1982-1999. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2000/S2000584.pdf>. Consultado en 18/05/2018 a las 13:45

Gasca Zamora, José (1988) "Privatización de la empresa pública en México 1983-1988", *Momento Económico* No 41-42, pp 22-25

Guajardo Soto, Guillermo & Salas, Fernando & Velázquez, Daniel (2010): "Energía, infraestructura y crecimiento". En: Kunz Ficker, S (Coord). *Historia económica general de México, de la Colonia a nuestros días*. El Colegio de México, Secretaría de Economía, México, pp. 635-666.

Guillén, Arturo (1996): "Balance de la privatización en México", *Revista Iztapalapa* No. Extraordinario, pp. 13-26

Ibarra Muñoz, David (2004): *Ensayos sobre economía Mexicana*, México: Fondo de la Cultura Económica

Marichal, Carlos (2013): "Las crisis de deudas soberanas en México y el papel de los Estados Unidos, 1945-1995. ¿Quién era el prestamista internacional de última instancia", *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa* No 7, pp 159-184

Morera Camacho, Carlos (1998): *El capital financiero en México y la globalización*, México: UNAM-ERA-IIE.

Murillo, José Antonio (2005): La banca en México después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento, en Gustavo del Ángel, Carlos Bazdresch & Francisco Suárez (Eds) *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria*, México: Fondo de Cultura Económica.

Rogozinsky, Jaques (1998) *High Price for Change, Privatization in Mexico*, Washington: Inter-American Development Bank

Sacristán Roy, Emilio (2006): "Las privatizaciones en México", *Economía UNAM* Vol: 3 No 9, pp. 54-64

Sánchez González, José Juan (2010): *La privatización en México como retracción de lo estatal*, Toluca: IAPEM

Witker, J (2016): *Derecho Económico*, México: S.E.

Zepeda Bustos, Carmen Silvia (2012) "Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo", *El Cotidiano* No. 172, pp 32-39