

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL, 1982-1988: HACIA UN BALANCE DEL SEXENIO

JORGE RUIZ DUEÑAS

TODO PROCESO PÚBLICO, toda conducta política, están irremisiblemente sujetos al análisis. Éste, a su vez, no está exento de los mismos y en ocasiones mayores prejuicios y subjetivismos a que estuvieron sometidos quienes hubieron de decidir.

Tales riesgos son los que asume la reflexión académica a la par que la decisión política. Esta última, sin embargo, pretende atenerse al juicio histórico y su valor más caro ansía aflorar del consenso político. Los valores académicos, por su parte, pretenden cierto equilibrio, no siempre alcanzado, y la verdad que, para nuestro infortunio, la realidad insiste en mostrarnos en ella la multiplicidad de Jano. Este intento de balance sexenal respecto a una controvertida materia, el tratamiento dado al sector paraestatal en el periodo de Miguel de la Madrid, busca aportar elementos de juicio para sortear el riesgo de las preferencias personales e ideológicas de la manera más decorosa posible. Hoy sólo se puede abrigar una certeza: las repercusiones que dichas acciones tengan —en consecuencia el dictamen empírico inapelable— sólo nos las dará el tiempo.

¿REDIMENSIONAMIENTO SELECTIVO O PRIVATIZACIÓN GENERALIZADA?: EN BUSCA DE UN LENGUAJE COMÚN

Conviene para los propósitos del examen propuesto precisar, en la medida de lo posible, el alcance y significado de los conceptos involucrados.¹ El lenguaje coloquial, la participación de diversas disciplinas en el análisis de estos asuntos con su acervo terminológico pro-

¹ Con otra óptica, algunos conceptos del autor ya han sido presentados en *Empresa pública: elementos para el examen comparado*, FCE, México, 1988.

pio, y las múltiples perspectivas del campo de las ideologías, suelen ser una combinación desafortunada que dificulta la objetividad. Conviene pues intentar cierta precisión en los elementos del discurso.

La puesta al día de los sistemas de organización productiva y el agotamiento de las estrategias producto-mercado han desembocado, con modalidades y matices, en la reversión de la propiedad de los aparatos productivos estatales de las economías de mercado. Debemos precavernos, como en ocasiones se sugiere, de la ligereza de asimilar a ello el proceso que efectúan las economías colectivistas, como si fuese la misma secuencia de restablecimiento de las tasas de ganancia del mundo occidental.

El fortalecido pensamiento neoconservador ha reclamado, bajo diversas tónicas, una reducción del papel del Estado y una elevación de la productividad a toda costa. Las consecuencias más inmediatas son las tendencias a la desreglamentación y a la privatización cuyas bases lógicas, aunque no siempre sus argumentaciones, se apoyan en diversos aspectos de la crisis fiscal del Estado.

Es frecuente que la desreglamentación sea confundida con procesos desburocratizadores, tales como las simplificaciones administrativas o las reformas administrativas. Si bien la expresión de éstas bajo el principio de economía procesal implica derogación y abrogaciones, así como decisiones específicas que parten de asumir el principio de buena fe en las actividades de los ciudadanos, dichos procesos no significan eliminar controles legales de protección social o de orientación de conductas de los agentes económicos. De esta manera, a diferencia de la desreglamentación, no se pretende abatir normas protectoras del consumidor, de la salud pública, de conservación ecológica, de garantías de los trabajadores —entre otras—, en favor de la rentabilidad del capital.

Por otra parte, la privatización suele ampararse abiertamente en argumentaciones ideológicas y se presenta como una opción válida por sí misma: reducir el tamaño del aparato productivo gubernamental favoreciendo sin restricciones los mecanismos mercantiles en beneficio de la propiedad privada. Se objetan, así, los patrones de acumulación vigentes en las economías de mercado donde participa directamente el Estado.

Si en la privatización se suele dejar de lado consideraciones respecto a la necesidad de un núcleo industrial estatal y se opta por la significativa reducción del mismo, el redimensionamiento, por el contrario, postula la concentración de los esfuerzos, particularmente los presupuestarios, en módulos industriales estatales predeterminados que pueden incluso (hipotéticamente) aumentar en ciertas ramas o clases

industriales, si bien se desentiende de aquellos intereses no considerados primordiales para los propósitos de la llamada economía pública. En ese caso se propugna un reordenamiento y una reducción del aparato productivo y financiero estatal. Su cuestionamiento y consecuente debate suelen ser de orden ideológico, pero los gobiernos que lo sustentan también recurren a argumentos ideológicos al impulsar políticas de redimensionamiento para aceptar la desmembración de ciertos núcleos industriales o para negarse a interpretar la enajenación de algunas entidades como un viraje ideológico. Más aún, la idea de modernizar la planta industrial y condensar los esfuerzos en determinados puntos parte de una irrenunciabilidad del Estado a la orientación de la economía y no se cuestionan —todo lo contrario— los principios normativos en los cuales ello se fundamenta. El redimensionamiento se presenta así como parte de una pretendida estrategia de industrialización, si bien la determinación de las ramas y clases en las que participa el Estado, como veremos, son siempre materia polémica.

En consecuencia, no toda reversión de la propiedad pública implica privatización generalizada. Ahora bien, las dos políticas tienen detonadores comunes al efectuarse los procesos de estabilización económica. Pero si la elección implica una determinada orientación política e ideológica, precisamente por ello, los resultados de tales opciones deberían ser, a la postre, opuestos. No parece haber, sin embargo, experiencia suficiente respecto a los llamados redimensionamientos; los casos de México e Italia (donde el principio jurídico de iniciativa pública no ha sido cuestionado ni han sido eliminadas las pretensiones de un sector paraestatal fuerte) no han concluido, pues se vertebran con las modernizaciones de la planta productiva y la actualización de los procesos de restructuración industrial. No se trata de los únicos casos, la India tipifica otro importante ejemplo y un examen cuidadoso de la realidad española, más allá de los términos empleados en los medios de comunicación de España, aportaría elementos en tal sentido.

Es común que ahí donde se invoca oficialmente el redimensionamiento, sobre todo la prensa y los partidos de oposición —de cualquier signo ideológico—, se refieren a ello como privatización; si bien ninguna expresión oficial emplea dicho término donde se dice pretender lo primero.

Una conclusión compartida por muchos, con base en el examen histórico previo a la década de los años ochenta, confirma que el tamaño del sector paraestatal no ha implicado necesariamente escrúpulos u orientación ideológica de un gobierno.² El fenómeno del crecimiento

² Sobre el tema puede consultarse de Enrique Saravia, "O sistema empresarial

empresarial público de las últimas décadas en los países en desarrollo ha sido generalmente espontáneo. Más allá de la intención gubernamental de frenar la expansión o de las abiertas decisiones de privatización, la evidencia empírica —en particular en América del Sur— solía confirmar lo contrario. La presencia de condiciones objetivas —políticas y sociales— suele imponerse sobre las intenciones gubernamentales.

Ahora, la evolución de la crisis financiera internacional, para no ignorar la discusión sobre el nuevo ciclo depresivo, ha desbordado ciertos diques ideológicos de suerte que los procesos de estabilización económica no han coincidido necesariamente con las plataformas políticas de los partidos en el poder y, menos aún, ha sido posible llevar adelante un voluntarismo a contrapelo en materia económica.

Por otra parte, para varios países latinoamericanos la modernización del aparato industrial y la actualización de los procesos productivos implican la eliminación de la planta tradicional, la adecuación del tamaño competitivo y la eliminación del rezago tecnológico, como paso previo o simultáneo a la articulación de las cadenas productivas, al estímulo a las ramas aún vigentes y a la creación de industria de punta. Quizá por ello, a esa primera etapa también suele confundirse como privatización generalizada, si bien puede llevarse a cabo un proceso de privatización sin ninguna modernización industrial o, por el contrario, producirse nuevas concentraciones productivas del Estado concomitantes a un proceso de restructuración industrial.

Conviene advertir también que el término privatización no es, en forma alguna, unívoco, pues tiene diversos alcances incluso entre quienes lo emplean profusamente. La opinión pública, los medios de comunicación, los partidos políticos, le dan connotaciones diferentes no sólo de país a país, sino también en una misma cultura política. Para abundar en la imprecisión del concepto en cuestión, de manera sucinta se desglosan a continuación las diversas nociones que hemos diferenciado en un contexto comparativo internacional, agrupadas en dos conjuntos según su afinidad. Ello nos puede permitir reconocer los riesgos de calificar, mediante simples expresiones coloquiales, las acciones emprendidas en el sector paraestatal.³

público no Brasil: genese e tendencias atuais”, Brasilia (mimeo.), IPEA/CEPAL, 1985, y del autor, *La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso mexicano*, INAP, Praxis, núm. 61, México, 1984.

³ Véase Theo Thiemeyer, “The Privatization of public enterprises. A European debate”, Scientific Commission of CIRIEC, Lieja, nov. de 1985.

Primer grupo de actividades identificadas como privatización

i) Transferencia de los activos públicos. Es la venta total o parcial de propiedad pública a particulares, lo cual constituye la privatización activa en sentido estricto. En este caso se distingue entre la efectuada a organismos privados no mercantiles o a empresas privadas orientadas por fines de lucro.

ii) Desmantelamiento de los monopolios estatales naturales. Vicios aparte, concentrar la oferta en un solo proveedor es considerada como la forma que reviste mayor eficiencia de costos gracias a las ventajas de las economías de escala. Los beneficios de éstas, sin embargo, han sido puestos en duda por quienes argumentan en favor de la existencia de la ineficiencia λ .⁴ En la mayoría de los casos la privatización no apela al desmembramiento del monopolio, como a la enajenación de los intereses productivos del Estado a particulares.

iii) Transferencia de tareas públicas a personas de derecho privado. En este caso nos encontramos con la figura del "subcontratismo" que, por otra parte, se conoce también con el nombre de privatización funcional.

iv) Reducción unilateral de la naturaleza y extensión de los servicios prestados. En estas circunstancias se decide la disminución de la participación del Estado en la oferta de servicios públicos. Aquí la idea de continuidad institucional se opone a la de erosión del sector.

v) Acceso a los recursos públicos. Se trata del uso de medios estatales de producción o de servicios públicos proporcionados por el Estado, o bien del aprovechamiento del "saber hacer" del sector gubernamental por parte de particulares. Se considera que esto acompaña a la creación de filiales de capital mixto.

vi) Privatización de la renta pública. Se refiere a la conversión de la renta de las inversiones públicas en utilidades privadas; es pues, la típica transferencia al capital privado mediante la estimulación de la actividad de los agentes económicos individuales por medio de infraestructura, condiciones especiales, etc. Una forma actual y más directa se da cuando en las empresas de capital mixto renuncia el Estado, total o parcialmente, a los beneficios correspondientes, o bien acepta una posición inferior en la toma de decisiones.

⁴ Sobre el concepto véase Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs. λ -Efficiency", *American Economic Review*, American Economic Association, Nashville, 56, junio de 1966, y del mismo autor, "Competition and λ -Efficiency: Reply", *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, núm. 81, may-jun de 1973.

Segundo grupo de actividades calificadas como privatización

vii) Desnacionalización (impropia). Esta expresión tiene connotaciones inexactas y a ellas haremos referencia. Una de éstas se origina por el hecho de que las empresas públicas están expuestas a la presión de la competencia internacional en los mercados; así, el abatimiento de barreras aduaneras, se dice, propicia (v.gr.) la “desnacionalización” de un mercado. Las empresas públicas también se han mostrado más activas en los mercados internacionales; por ello, también algunos expresan que se “desnacionalizan”. Finalmente, el término puede significar la adquisición de participaciones no mayoritarias de capital por parte de personas físicas o morales extranjeras. Jurídicamente el término resulta a todas luces inexacto.

viii) Transición a formas legales del orden común. No se trata en este caso de una transferencia de la propiedad sino del viejo interés de separar los entes productivos económicos de las funciones gubernamentales directas, de suerte que las agencias o las llamadas empresas departamentales, mediante la obtención de personalidad jurídica propia y patrimonio, se desarrollen con mayor libertad conforme a las necesidades de la economía de mercado; o bien, que aquellas entidades que ya gozan de estatuto semejante, cobren la forma jurídica de sociedad mercantil. Esta segunda posibilidad suele suscitar en Europa la sospecha de ser un paso previo y necesario para la privatización total o parcial.

ix) Transición hacia una administración orientada a las utilidades. En este caso se asume la subordinación de los objetivos de orden social y de cobertura óptima del servicio, al de rentabilidad. Esta oposición parece partir de una aparente irreductibilidad de conceptos que, en algunos casos, se han logrado equilibrar.

x) Extensión del margen de autonomía para la administración de las empresas públicas. Hay quienes suponen que ampliar el margen de maniobra de la empresa pública la orientará invariablemente hacia objetivos similares a los de las empresas privadas. Desde esta perspectiva la autonomía de gestión aparecería como forma de la privatización.

xi) Desburocratización. En este caso se trata de liberar las empresas públicas de reglamentos administrativos, en particular de los relacionados con el presupuesto público. En realidad esto ni siquiera se encuadra en el esquema de la desreglamentación, es sólo una toma de postura ante la correlación autonomía-control.

xii) Descentralización. Con esta expresión se pretende comprender más que una desconcentración territorial, la delegación de autoridad conforme a lo que tradicionalmente se entiende en el derecho adminis-

trativo y en la teoría de gestión. Equipararla con la privatización merece comentarios como los ya hechos arriba (*x*, *xi*).

xiii) Equiparar las condiciones en las que se desenvuelve la empresa pública con las aplicadas en las empresas privadas. Desde esta perspectiva sólo nuestros organismos públicos descentralizados estarían fuera de tal modalidad de supuesta privatización.

xiv) Impulsar la competencia a través de procesos de mercado. Se entiende por esto la presencia de incentivos propios del sistema de mercado, y algunos lo consideran como un paso previo al desmantelamiento de los monopolios estatales.

xv) Adopción de las condiciones de trabajo prevalecientes en el sector privado. También conocida como la "privatización de los trabajos"; en este caso, se supone que en ciertas áreas del sector público los trabajadores obtienen notables privilegios, comparativamente hablando, respecto a los que ejecutan tareas similares en el sector privado. Se considera que esto es una de las causas principales para la elevación de los costos y, por tanto, de la ineficiencia financiera de las empresas públicas. La argumentación también coincide con las proposiciones de la ineficiencia *x*.

Hasta aquí el recuento de nociones coloquiales inexactas, tomadas del examen del contexto internacional.

Ahora bien, en nuestro caso, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Planade) del Ejecutivo Federal, como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), se refirieron de manera expresa al redimensionamiento como parte sustancial del discurso oficial.

El primero estableció en los lineamientos de estrategia y líneas generales de acción de la política de empresa pública que, para consolidar la intervención del Estado en las áreas requeridas debían seguirse criterios de selectividad y prioridad; advertía, para lograr una administración pública paraestatal eficiente, que se practicarían lineamientos y criterios para determinar la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas. A su vez, el Pronafice estableció que la empresa pública industrial habría de racionalizar su participación en el marco del régimen de economía mixta, con el propósito de promover "no un Estado más grande sino más fuerte y eficiente". Tales intenciones también fueron difundidas a la opinión pública, a través de diversas comunicaciones de funcionarios del gobierno federal en las que se insistía en la necesidad de llevar a cabo un redimensionamiento; con ello se decía pretender la racionalización del sector paraestatal.

Advertidos respecto a los magros efectos del voluntarismo guber-

namental en estos asuntos, resta precisar, ¿cuáles son los límites económicos y políticos del redimensionamiento? Y, de ser éstos reconocibles más allá del formalismo jurídico cuyos límites a su vez, como veremos adelante, son lábiles, ¿fueron trasgredidos estos umbrales para tipificar una privatización generalizada? Creemos que, a pesar de la concentración de las decisiones y algunos efectos importantes sobre las cadenas productivas, se conservó formalmente la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y no se cayó en una privatización generalizada. Empero, no basta con la expresión retórica ni la de orden jurídico. Se iría del voluntarismo a la simulación. Otros límites deben enmarcar un redimensionamiento antes de arribarse por la vía cuantitativa o cualitativa, voluntaria o involuntariamente, a una privatización generalizada transgresora de las disposiciones intangibles —utilizando el lenguaje de Loewenstein— o de las decisiones fundamentales de la nación. En consecuencia consideramos que: *a)* no debe afectarse de manera sustancial la proporción de participación del Estado en las decisiones económicas básicas y directrices; *b)* no deben enajenarse intereses públicos arraigados en la historia del país y en sus constantes jurídico-políticas, y *c)* no se deberán alterar en forma expresa los principios constitucionales inmanentes. A todos estos puntos se pretende hacer referencia en los incisos siguientes.

CONSECUENCIAS FORMALES SOBRE LA RECTORÍA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL

Las modificaciones constitucionales trajeron al debate los conceptos de áreas estratégicas y de áreas prioritarias; por otra parte, las incorporaciones al texto constitucional del sector privado de la economía equiparable al social, aunque no al sector público, agudizó dicha discusión en términos de los alcances y contenidos de la economía mixta en México. Una lectura descuidada del artículo 25 de la Constitución induce a concluir erróneamente que se da al Estado una posición de igualdad respecto a los demás sectores; en realidad el primer párrafo deja poco espacio a interpretaciones de ese orden. De esta manera, hubo pronunciamientos adversos a la inclusión mencionada, si bien los empresarios no parecían tampoco estar satisfechos; así, mientras unos consideraban las modificaciones un retroceso ideológico, otros juzgaban que estaban confinados por un avance del Estado.

Como un reflejo de la visión reducida con que generalmente se considera a la actividad desplegada por los aparatos gubernamentales constriñéndola sólo a ámbitos de orden patrimonial, el amplio concep-

to de “rectoría del Estado” tiende a ser suplido en el lenguaje cotidiano por el de intervención del Estado en materia económica. En consecuencia, esta forma de desvaloración propicia concepciones que subestiman el marco jurídico constitucional, el cual incluso algunos definen como “barreras legales que apoyan el dominio de las entidades estatales”,⁵ al igual que se desdeña la influencia de la estructura del poder político.

En consecuencia, la reducción del padrón de entidades paraestatales durante el sexenio 1982-1988 no diluyó formalmente la primacía estatal. Ésta se expresa más allá de los aspectos económicos y no se circunscribe a la propiedad de los medios de producción. Las consecuencias inmediatas de la determinación de emprender un redimensionamiento sin la precisión de una matriz productiva estatal renovada se dan, como veremos después, en las cadenas productivas. Por otra parte, si bien el artículo 28 constitucional establece en el párrafo cuarto una relación no exhaustiva de áreas estratégicas proporcionando un marco de certidumbre, en el caso de las áreas prioritarias la indefinición constitucional dio lugar a un sinnúmero de interpretaciones y a la toma de decisiones del Ejecutivo Federal sin mediar participación del Poder Legislativo.

Sin embargo, cabe una advertencia que permite observar la imprecisión de ciertos conceptos y los resquicios por donde la interpretación metajurídica puede (y debe) tener lugar. Contra la difundida idea de que lo prioritario (además de lo estratégico) es constitucionalmente inalienable, la misma norma fundamental advierte textualmente que el sector público “podrá” por sí mismo o en compañía de los otros sectores —privado y social— participar en tales actividades. Por lo tanto, aun la indeseable posibilidad de ausencia estatal en áreas prioritarias no implica violentar el texto constitucional y, en consecuencia, la rectoría del Estado. Lo cierto es que para poder considerar si ésta en materia económica puede tornarse nugatoria, debemos atender exclusivamente a los efectos en el patrón de industrialización y en lo que podemos llamar la matriz productiva estratégica (*lato sensu*) del Estado mexicano.

Por ello, no se puede soslayar que, independientemente de los aspectos formales de la rectoría estatal, la inhibición en determinadas ramas de la producción implica nuevas configuraciones del liderazgo industrial del país, y aporta las características de dicha industrialización (o desindustrialización), y de la voluntad pública para disminuir o eli-

⁵ Wilson Peres Nuñez, “La estructura de la industria estatal 1965-1975”, *Economía Mexicana*, CIDE, México, núm. 4, 1982.

minar elementos que robustezcan o diluyan la capacidad de negociación entre los sectores de la sociedad política.

El entretelón de la indefinición deliberada de tales áreas tuvo siempre la capacidad discrecional del presidente de la república como *leitmotiv*.

INCERTIDUMBRE JURÍDICA: LA ESTRATEGIA DEL PRAGMATISMO POLÍTICO SOBRE LA POLÍTICA DE PRINCIPIOS

Si bien, como ya hemos dicho, las reformas y adiciones constitucionales propulsadas en el pasado sexenio configuraron nuevos conceptos en el constitucionalismo mexicano y, consecuentemente, la decisión expresa del Estado de conducir el desarrollo y participar en determinadas áreas de la actividad económica de manera exclusiva son elementos de seguridad jurídica para la sociedad; el simple enunciado de las áreas prioritarias en las que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado “de acuerdo con la ley”, dejó para la legislación secundaria la especificidad de la materia.

Durante el sexenio, las versiones de diversos apéndices del Ejecutivo Federal oscilaron respecto a cuáles eran las áreas prioritarias. Vale recordar que la importancia de ello, justamente, coincide con el tema de redimensionamiento del sector paraestatal y marca —de alguna manera— los umbrales de la participación del Estado en materia económica, es decir, de nuestra economía mixta de mercado por lo que a la inversión productiva directa se refiere. Después de algunos comentarios jurídicamente inconsecuentes, por los cuales se buscaban inexistentes precisiones en la entonces novedosa Ley de Planeación, se aseveró a través de diversas comunicaciones que los criterios en cuestión se encontraban en el Planade y en los programas sectoriales del caso, en particular, el Pronafice.

Un análisis del autor,⁶ por demás prolijo para ser repetido en estas líneas, permite concluir que la normatividad anunciada en el primer documento para poner en práctica lineamientos y criterios que determinasen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas, fue largamente esperada. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), sin excesos de precisión y graves deficiencias jurídicas, vino a cubrir tal vacío sin resolver tampoco la cuestión

⁶ Para mayor información sobre el tema puede consultarse del autor *Empresa pública. . . op. cit.*

de fondo. Por otra parte, el Planade no daba pistas precisas respecto a las áreas prioritarias al afirmar que la intervención de la empresa pública, conforme al carácter mixto de la economía, tendría "que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere". Respecto al Pronafice, desbordó el texto constitucional y dio una nueva definición, la de "áreas de concurrencia complementaria", en la que se reproducía el principio de subsidiariedad, en México sólo incorporado expresamente en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y el decreto presidencial que creó en 1959 las juntas de gobierno de dichas entidades. Tal definición, además de aludir sólo al sector secundario de la economía, estaba más cerca del artículo 170 de la Constitución de Brasil de 1967 y, en particular, de su Enmienda núm. 1 del 17 de octubre de 1969, que del artículo 25 de nuestra Carta Magna.

Más tarde, altos funcionarios propalaron el criterio de que lo prioritario no es definible, porque es cambiante. Tal agudeza hizo más clara la intención de llevar a cabo una estrategia de pragmatismo político de acuerdo con los escenarios y reacciones de los agentes de la economía, por encima de una política basada en principios, incluso, jurídicos.

Posteriormente la LFEP resultó un dispositivo normativo discutible. En cuanto a las áreas prioritarias, el segundo párrafo de su artículo 6 dice: "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". En tanto el artículo 25 constitucional remitía a la ley de una manera vaga, la LFEP lo hacía a la Constitución, consagrándose así una de las más inusuales remisiones circulares en el derecho mexicano.

A falta de un concepto preciso de áreas prioritarias, el propio Miguel de la Madrid, en su cuarto informe de gobierno (1985-1986), calificó como tales, entre otras, a las empresas en el ramo de la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar y los astilleros, varias de las cuales serían después enajenadas. Así, mientras que el discurso oficial previo hablaba de desprenderse de entidades no estratégicas ni prioritarias, en su quinto informe el mandatario hubo de hacer mención a las desincorporaciones arriba aludidas. La voluntad del Ejecutivo Federal en esta materia se expresó directamente o a través de decisiones de las dependencias, aprovechando hasta el final de su mandato la imprecisión jurídica de la materia.

Cabe reseñar aquí una situación especial respecto a las áreas estratégicas que, enunciadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional,

parecían estar plenamente aseguradas. Sin embargo, la maleabilidad de la expresión “petroquímica básica” permitió otro acto discrecional del Ejecutivo Federal al clasificarse, mediante resolución de la Comisión Petroquímica Mexicana, una serie de productos como de orden secundario y, por lo tanto, susceptibles de ser producidos por los particulares. El estilo político y jurídico empleado para dar sustancia a la expresión “materias primas industriales básicas” de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo en Materia Petroquímica, se inscribieron en el pragmatismo aludido.

Más aún, el Programa Integral de Fomento a la Industria Petroquímica que derivó de todo ello, “decide” que el Estado se constriña a la petroquímica básica sólo en tanto la empresa privada efectúe las inversiones necesarias. Revestida pues la gestión sexenal de un hipotético esfuerzo en favor de la certidumbre jurídica, en esta materia — para desasosiego de la oposición de izquierda y derecha— la incertidumbre fue la verdadera tónica del régimen.

EFFECTOS SOBRE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Tanto el Planade como el Pronafice, previo diagnóstico de las condiciones del entorno internacional y del país, plantearon la necesidad del cambio estructural como estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

Ante este panorama, los lineamientos de estrategia prevista para orientar y modernizar el aparato industrial implicaban desarrollar un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. Por otra parte, cinco eran las orientaciones que derivaban de la estrategia: 1) desarrollar la oferta de bienes básicos; 2) fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital para incrementar el grado de integración de la producción nacional; 3) vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas; 4) crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional, y 5) crear una industria paraestatal eficiente y competitiva que fuese importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas. Todo ello, con el fin de dar preferencia a las ramas que tuviesen amplia y creciente demanda final, incorporasen eficientemente los recursos nacionales abundantes, generaran demanda de bienes de capital susceptibles de producirse eficientemente en el país y completasen cadenas productivas de los bienes prioritarios. El papel que el propio Planade asignaba a la industria paraestatal estaba enfocado hacia el fomento más que ha-

cia la regulación, considerando que se pretendía complementación y no competencia con la industria privada.

Por su parte, el Pronafice se abocó al establecimiento de la estrategia a seguir para efectuar el cambio estructural. Se definieron como zonas de concentración del sector industrial paraestatal las actividades estratégicas prescritas en la Constitución y las prioritarias subdivididas en “áreas de concurrencia prioritaria” y “áreas de concurrencia complementaria”, con los perfiles de atipicidad jurídica que ya hemos planteado.

En cuanto a la concepción estratégica del sector industrial paraestatal se habló de desarrollarlo con características de eficiencia y competitividad, para apoyar la oferta de bienes básicos, la industria de bienes de capital —selectivamente a efecto de aumentar el grado de integración nacional—, la vinculación externa de la oferta y la creación de una base tecnológica propia. Se pretendía, pues, que las empresas públicas complementasen cadenas productivas ejerciendo su poder de compra, de preferencia canalizada a los sectores privado y social.

En el caso del sector paraestatal, cuyas condiciones resultan similares a las del conjunto nacional, se anunció una estrategia específica para establecer el patrón industrial paraestatal correspondiente; aquella tenía tres objetivos: enfocarse a las áreas estratégicas y prioritarias y desincorporar, como se vino haciendo, aquellas entidades que no correspondieran a esos conceptos; en segundo lugar, modernizar las ramas tradicionales tanto en su tecnología como en su organización para incrementar la eficiencia y competitividad externa, y ahorrar y generar divisas así como “empleos productivos, permanentes y mejor remunerados”; finalmente, se perseguía el objetivo de asegurar crecimientos sostenidos de las actividades estratégicas y prioritarias al garantizar su ritmo de inversión y avance tecnológico con mayor autofinanciamiento.

El cambio estructural de la industria paraestatal se preveía en dos momentos. Por una parte, el redimensionamiento, al que ya hemos aludido, cuyo propósito formal era concentrar el aparato productivo público en las actividades mencionadas. Por otra, se aludía a la reconversión de las ramas tradicionales cuyo propósito era la actualización y el crecimiento de la productividad de las ramas ineficientes. Esto implicaba reconocer que ciertas ramas del aparato productivo público declinaron, como ha ocurrido en el conjunto nacional; además las modificaciones en la demanda habían restado competitividad, según se observó con antelación.

Ahora bien, ¿cómo se expresa el redimensionamiento en cifras? Después de un largo y confuso proceso, por lo que a la comunicación

social se refiere y a lo que nos referimos oportunamente, se virtió información considerada casi como definitiva en el mes de julio de 1988, dejando al siguiente régimen la tarea de terminar una serie de procesos inconclusos producto de dificultades no previstas, tanto técnicas como de negociación, y que se aproximan a 83 entidades, la mayoría del sector industrial. Sin embargo, prácticamente al concluir el mandato, por nuevos problemas financieros, aparentemente se profundizó la enajenación de entidades de producción donde se asumía que la reducción había alcanzado su piso. No se tiene certidumbre aún de los resultados definitivos, si bien no parecen ser significativos los posibles cambios.

La etapa final del redimensionamiento durante el periodo de Miguel de la Madrid, se aprecia a través de las cifras proporcionadas por el secretario de la Contraloría en julio de 1988. La información vertida proporcionó —por primera vez— una visión global clara de las metas gubernamentales al respecto y sus efectos de carácter económico. Así, se reconoce un universo paraestatal inicial de 1 155 entidades a las que se agregaron 59 nuevas, lo que dio un total de 1 214. La LFEP no consideró las antes conocidas como “minoritarias”: éstas ascendieron a 49; adicionalmente se determinó la desincorporación de 717 entidades lo que dio una suma de 766, reduciendo virtualmente el universo paraestatal a 448 (al mes de junio de 1988). Lo anterior significó una disminución de 63%. De los 717 procesos autorizados en la fecha señalada sólo se habían efectuado 442, 62% del total previsto, en las siguientes proporciones: los procesos de liquidación y venta fueron concluidos en 53% cada uno, 82% de las transferencias, 81% de las fusiones y 76% de la extinciones. En cuanto a las características de las entidades sujetas a desincorporación, 70% correspondían a empresas mayoritarias, 5% a minoritarias (presumiblemente antes de la promulgación de la LFEP), 21% a fideicomisos y 4% a organismos descentralizados.

Una reducción aprobada por el Ejecutivo Federal en el primer semestre de 1988, fijó la cifra final del subconjunto paraestatal industrial en 81 entidades. Cuatro de ellas son fundamentalmente institutos de investigación aplicada (de Investigaciones Eléctricas, de Investigaciones Siderúrgicas, Mexicano del Petróleo, y Nacional de Investigaciones Nucleares). Por su parte, Petróleos Mexicanos mantendría 3 filiales; Sidermex, 26; Azúcar, 32 —cifra que supera las dos docenas de ingenios antes prevista aunque parece haber sido reducida el último trimestre en términos nominales—, y Astilleros Unidos, 2 filiales. Las demás entidades son: Comisión Federal de Electricidad, Fertimex, Comisión de Fomento Minero, Consejo de Recursos Minerales, Fideicomiso de Minerales No Metálicos, Azufrera Panamericana, Compañía Exportadora del Istmo, Minera Carbonífera Río Escondido, Roca Fosfórica

Mexicana y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Cabe agregar a PIPSA, con 3 filiales pero sectorizada en Gobernación. De esta manera la concentración industrial gubernamental se reducía a 12 de 28 ramas en las que se encontraba.

Respecto a los efectos de desincorporación se dieron los resultados siguientes: el PIB de las entidades involucradas representa 2.9% del total paraestatal (con base en las cuentas de producción del sector público que aglutina 235 entidades responsables de 90% del valor de la producción paraestatal); eliminando las entidades financieras, el efecto se eleva a 3.2%; si se excluye Pemex asciende a 14.6%; las que son de control presupuestal directo representan 1.3% del grupo o hasta 13.3% si se excluye Pemex; las de control indirecto significan 9.4% de su total (incluida para estos efectos Minera Cananea) y hasta 15.5% eliminando las instituciones financieras. En relación con el PIB global del sector público, el redimensionamiento significa 2.1%; sin embargo, en términos sectoriales cobra importancia en la actividad minera y en la industria manufacturera no petrolera en cuyos casos los efectos son de 29.6 y 31.7% respectivamente, excluyendo Pemex (véanse cuadros 1 y 2). El peso de las desincorporaciones en el presupuesto de egresos de la Federación (con base en 1983) es de 10%.

En consecuencia, el Estado se retiró de la producción de bienes de consumo duradero, en la industria automotriz (Renault, VAM, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo DINA) y en productos electrodomésticos (Acros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales, y Manufacturera Corpormex, todas ellas de Somex). En bienes de capital se desincorporó a Fairbanks Morse, Mecánica Falk, Cabezas de Acero Kikapoo, Productora Mexicana de Tubos, Astillero de Guaymas, Astillero de Ensenada, y Perfiles y Estructuras de Durango. En el sector de insumos intermedios hay cuatro ramas de las cuales se retira totalmente: hilados y tejidos de fibras blandas (v.gr. Grupo de Hilos Cadena, Nunatex); de la química básica (Cloro de Tehuantepec, Sosa Texcoco); de las resinas y fibras artificiales (Finacril, Polidesa, Polirey y Humex, entre otros); de la industria básica de metales no ferrosos (Zincamex). En bienes de consumo no duradero el retiro es en cuatro ramas: en la preparación de frutas y legumbres (v.gr. Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan); en refrescos embotellados (Grupo Garci-Crespo); en vestido (COVE); y en productos medicinales (Proquivemex División Farmacéuticos).

Por otra parte numerosas entidades vendidas habían sido rescatadas anteriormente por la intervención gubernamental, si bien sus producciones no eran generalmente significativas respecto al monto

CUADRO 1

Efecto de las desincorporaciones en el PIB de las empresas públicas
(millones de pesos corrientes y porcentajes)

	1983 ^a		
	PIB de las empresas públicas	PIB de las empresas desincorporadas	%
De control directo	2 494 175	32 147	1.3
Sin Pemex	241 977	32 147	13.37
De control indirecto ^b	631 051	59 595	9.4
No financieras	384 165	59 595	15.5
Financieras	246 886	—	—
Total con Pemex	3 125 226	91 742	2.9
Total no financiero	2 878 340	91 742	3.27
Sin Pemex	626 142	91 742	14.67

^a Se tomó 1983 como año de referencia debido a que en ese periodo el proceso de desincorporación todavía no se reflejaba en los agregados económicos. Puesto que en los años posteriores a 1983 las desincorporaciones se contabilizan, el tomar un año más reciente como base para el análisis habría conducido a resultados poco confiables.

^b Incluye Compañía Minera de Cananea (se estimó restando a las ventas de 1983, el costo de ventas, excluido de este último rubro, el concepto de sueldos y salarios. El PIB estimado es de 5 295 millones de pesos).

Fuente: Cuentas de Producción del Sector Público y Sistema de Cuentas Nacionales. Tomado de Ignacio Pichardo Pagaza, "Desincorporación de entidades y empresas: la experiencia mexicana", simposio sobre modernización y empresa pública, Colegio Nacional de Economistas, Querétaro, 14 de julio, 1988, p. 52.

nacional. En contrapartida se pretendía vigorizar la participación en los sectores energéticos, minero, siderúrgico, de fertilizantes, azucare-ro y de transporte; Nafinsa y Fisomex funcionarían al respecto a la ma-nera de complejos empresariales, organizados como articulaciones de empresas en torno a centros de decisión financiera.

A continuación se presenta un cuadro con cifras muy similares a las de fin de sexenio, las cuales ilustran sobre el universo paraestatal de acuerdo con su naturaleza jurídica y con su tipo de actividad (véase cuadro 3).

Otro tema en cuestión al que ya nos hemos referido, atañe a la de-terminación de la petroquímica básica reservada al Estado y de la pe-troquímica secundaria, en la que la participación de los particulares está abierta; éste es el caso de 36 nuevos productos así catalogados a finales de 1986. Además, la liberación de importaciones de petroquí-micos básicos sin la intermediación del sector público, redondeó la me-dida no exenta de alegatos adversos e incluso dubitativos respecto a la credibilidad de la estadística oficial. Más grave aún ha sido la adver-

CUADRO 2
Efecto de las desincorporaciones en el PIB del sector público
(millones de pesos corrientes con base 1970 y porcentajes)

	1983 ^a		
	PIB de las empresas públicas	PIB de las empresas desincorporadas	
Gran División			
I Agropecuario, silvicultura y pesca	-5 013.4	415.3	n.s. ^b
II Minería ^c	1 885 370.6	9 005.4	0.5
Sin Pemex	30 454.6	9 005.4	29.6
III Industria manufacturera	627 837.9	63 648.5	10.1
Sin Pemex	200 555.3	63 648.5	31.7
V Electricidad	155 357.9	—	—
VI Comercio, restaurantes y hoteles	-28 959.7	1 511.2	n.s.
VII Transportes, almacenamiento y comunicaciones	279 501.6	17 606.2	6.3
VIII Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	247 504.3	s.d. ^d	s.d.
IX Servicios comunales, sociales y personales	1 268 086.5	s.d.	s.d.
Total sector público	4 388 217.6	92.187	2.1

^a *Idem*, nota a del cuadro 1.

^b n.s. = no significativo.

^c Incluye Compañía Minera de Cananea.

^d s.d. = sin dato.

Fuente: Cuentas de Producción del Sector Público y Sistemas de Cuentas Nacionales. Tomado de Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, p. 53.

tencia sobre la codicia de los intereses corporativos extranjeros respecto al petróleo y petroquímica nacionales, y la acusación de error político, administrativo y de seguridad nacional, empleada para calificar la decisión respecto a la clasificación de los citados productos como secundarios. Viene al caso comentar, en forma paralela, que en los años de 1985 y 1986 se rebasaron los propósitos del Programa Nacional de Energéticos, efectuándose ventas a los Estados Unidos superiores a 50% de la producción; el presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados dio como estimaciones del excedente 54.9% y 56%, respectivamente. Aunada a consideraciones respecto a minerales estratégicos, también se inscribe la decisión de desincorporar de la explotación estatal alrededor de 1 200 000 hectáreas.

Cabe añadir que el saldo en la comunicación aérea durante el sexenio examinado concluye con la venta en casi su totalidad de Aeronaves de México, después de un atropellado episodio de quiebra resultado de la sobreposición contradictoria de objetivos políticos y de bienestar co-

CUADRO 3

Entidades paraestatales por naturaleza jurídica y por actividades

Sector	Total	Organismos descentralizados	Empresas			Prestación y apoyo de servicios públicos	Auxiliar en la realización de funciones estatales
			de part. estatal mayorit.	Fideicomisos públicos	Productoras y comercializadoras		
SG	28	3	24	1	18	5	5
SRE	1	—	—	1	—	1	1
SHCP	85	6	50	29	8	63	14
SEDENA	6	1	1	4	—	—	6
SARH	31	11	12	8	15	13	3
SCT	44	7	34	3	—	41	3
SECOFI	34	7	24	3	26	4	4
SEP	33	15	11	7	6	—	27
SSA	16	15	1	—	—	—	16
SM	1	1	—	—	—	—	1
STPS	2	1	—	1	—	—	2
SRA	5	1	1	3	2	1	2
SEPESCA	7	—	6	1	6	1	—
PGR	1	1	—	—	—	—	1
SEMIP	103	8	93	2	87	13	3
SEDUE	13	1	5	7	3	3	7
SECTUR	17	—	13	4	9	8	—
SPP	17	5	12	—	—	—	17
DDF	11	6	2	3	1	7	3
NO SECT	5	4	1	—	1	—	4
Total	460	93	290	77	182	159	119

Fuente: SHCP, 1988, citado en René Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, Diana, 1988, p. 118.

munitario con los de carácter comercial, así como de la desafortunada gestión incluyendo las relaciones obrero patronales. Asimismo, se pretendía dejar prácticamente concluidas las negociaciones para la enajenación de la participación mayoritaria del gobierno federal en Mexicana de Aviación.

Los recursos obtenidos con la venta de 136 empresas durante el sexenio de Miguel de la Madrid, ascendieron a 1 billón 528 217 millones de pesos, una vez descontados pasivos asumidos por el gobierno federal por un monto de 9 644 millones de pesos. La cifra de los ingresos parece poco significativa comparada con los derivados del petróleo o los montos del servicio anual de la deuda. Sin embargo, habría que agregar a esto el ahorro en subsidios y transferencias. Estas cifras no incluyen las ventas de Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea y Mexi-

cana de Cobre. De las empresas enajenadas, 24 se transfirieron al sector social y 112 al sector privado. Por otra parte 93% de los adquirentes fueron nacionales y 7% —9 casos— fueron inversionistas extranjeros que ejercieron el derecho del tanto. Procede mencionar que las 339 empresas en las que participaban las instituciones de crédito nacionalizadas, no están computadas ni en los ingresos ni en el padrón empresarial público. La decisión de no incorporarlas fue precisa desde los primeros pasos de la medida. Ello no ha dejado de generar críticas adversas, fundamentalmente por los montos y la selección de los adquirentes. Muchos de los problemas de comunicación social advertidos respecto al redimensionamiento, se repitieron en estos casos. Por su parte, el sector privado calificó la recuperación de dichas empresas como “acto de verdadera justicia” (*El Día*, 10-III-84).

Finalmente se afirma que las áreas más dinámicas de la economía radican en la producción de bienes de consumo duradero y de capital, pero la tendencia en el país es eliminar la presencia estatal de los primeros sin incrementarla en los segundos, si bien el Estado se sostiene en la producción de bienes intermedios y de consumo no duradero. De esta manera algunos incluso consideran que esto se traduce ya en una disolución del liderazgo industrial estatal.⁷

EL PROCESO DE REDIMENSIONAMIENTO Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL

Uno de los aspectos colaterales más desafortunados del redimensionamiento efectuado durante el régimen pasado, a pesar de la multiplicidad de boletines de prensa y declaraciones de funcionarios públicos, fue precisamente la comunicación social; a ello contribuyó, eventualmente, la réplica verbal a la crítica asumida por el primer mandatario.

Sin embargo, hubo consistencia en no haber aceptado la versión ni el uso terminológico de la privatización. Durante un periodo prolongado se negó que la medida tuviese relación con aspectos del déficit fiscal para, muy tardíamente, aceptar como versión oficial la influencia de las dificultades financieras del país. Debe acreditarse, por otra parte, que nunca se consideró las enajenaciones como solución al déficit presupuestal. Si bien se hizo un esfuerzo por mostrar la transparencia de las cifras y procedimientos, en numerosas ocasiones, sobre todo en materias conexas al redimensionamiento como fueron las supuestas irregularidades en la venta de certificados de participación patrimonial

⁷ Véase María Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI, México, 1988.

—serie “B”— de la banca nacional, las explicaciones eran tardías o inexistentes. Por lo que respecta a las ventas, éstas han quedado documentadas de manera especial, de suerte que existe una historia integral de cada una de ellas; a pesar de esto, tal esfuerzo fue poco conocido por la opinión pública, quizá por la lentitud de su realización. La fragmentación de la comunicación permitió acusaciones de grupos no favorecidos en las ventas, aún por personajes tan descalificados como Sergio Bolaños, con motivo de las negociaciones sobre Mexicana de Aviación (*Excelsior*, 1-XI-88).

Cabe mencionar que algunos de los puntos de mayor equívocidad fueron los relativos al número de empresas sujetas a diversos procesos, las entidades involucradas por etapas, las características de los procesos de valuación de empresas, las motivaciones para asumir en ciertos casos sus pasivos, entre otros. La emisión de informes por diversos canales prohió versiones contradictorias. Sólo al final del sexenio fue posible hilvanar la información con cierta precisión para el análisis.

La primera discrepancia, nunca aclarada, es el número de entidades del conjunto paraestatal con que inició el sexenio. En tanto el universo documentado por José López Portillo mencionó 957 entidades, la información estadística de Miguel de la Madrid —hasta el cuarto informe— reportó 980. El Diario Oficial de la Federación (15-XI-82), sin embargo, admitió sólo 849 entidades; 106 de las cuales ya se encontraban sujetas a liquidación o extinción. Después, diversas versiones hasta constituirse en oficiales, fueron hablando de 1 155 unidades paraestatales al final de 1982.

El proceso tuvo su más claro detonador en 1983 con la venta de los intereses estatales en Vehículos Automotores Mexicanos y Renault. Se advirtió entonces que se profundizaría la reestructuración del padrón paraestatal y que no constituía un proceso de privatización. La sorpresa fue tal que, incluso políticos encumbrados creyeron ver en ello un desliz del entonces secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Una primera etapa parece haber incluido a 219 entidades. El derrumbamiento de las finanzas públicas derivó en el acuerdo del 6 de enero de 1985 para que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tomara medidas respecto a otras 236 unidades. Un tercer paquete resultaba de la intención oficialmente anunciada de concluir el sexenio con 650 entidades, cifra que sería disminuida.

Entre la segunda y tercera etapas, hubo discrepancias en la información proporcionada a la prensa por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) —cuyas cifras fueron empleadas profusamente incluso por la oposición— y de la SPP. Lo importante no era la suma

de entidades objeto de redimensionamiento —455 vs 459—, sino el proceso al que se supone se someterían (disolución, venta, fusión, transferencia). Cabe advertir que la nueva LFEP eliminó por ausencia de definición legal a las anteriormente conocidas como empresas de participación estatal minoritaria. Es evidente que ello facilitó su eventual venta. Por otra parte, disminuyendo 28 fideicomisos de mandato y agregando 48 nuevas entidades de servicio, la segunda etapa terminó al finalizar 1986 con 680. La tercera etapa modificó sus metas y anunció la desincorporación de otras 178, con lo cual se habló de concluir con una cifra cercana a 500 entidades, sin que por ello hubiese dejado de proliferar información en otro sentido. Hubo de conocerse la intención del presidente de la república a través de una entrevista concedida al diario francés *Le Figaro* (14-IV-87), que confirmaba entonces la última cantidad mencionada.

La etapa final se apreció de manera global y clara sólo a través del entonces secretario de la Contraloría General de la Federación que, como ya se mencionó, cerraba el universo paraestatal a 448. Sin embargo, Miguel de la Madrid, en su último informe, precisó que había a esa fecha 449. No es posible conocer aún las determinaciones tomadas durante los últimos tres meses.

Es probable que la opinión pública no llegue a conocer con detalle cuántas entidades de la impresionante cifra de 765 desincorporadas, lo fueron de “papel”. Esto incluye la depuración del padrón paraestatal colmado de fideicomisos que habían cumplido ya su objetivo, y numerosas entidades pequeñas sin mayor influencia en la producción de su rama. Por otra parte, las transferencias a los estados tienden a diluir los efectos de las medidas en aras de la descentralización y de un maquillaje estadístico; aunque, debe advertirse, la presencia de núcleos paraestatales en las entidades o provincias de los países de Europa Occidental, es algo común. En algunos casos el conjunto de éstas suele ser considerable e importante.

En cuanto a las admoniciones de Miguel de la Madrid a quienes opinaban contra la desincorporación emprendida, dos fueron las de mayor resonancia. La conocida declaración de Tepic de mayo de 1988, particularmente áspera, aunque calificada por la prensa de emotiva, concluyó aseverando que el redimensionamiento fortalecería al Estado. El crecimiento del sector paraestatal fue considerado como una acción errónea y falaz, y los impugnadores de sus medidas como “neopopulistas”, “demagogos” o, al menos, “ingenuos”. La segunda ocasión —ésta calificada como apasionada— en la CVIII Asamblea General de la CTM, arremetió no sólo contra los adversarios políticos sino también contra “los académicos de cubículo” y los “especuladores de

café''. Sin duda, la violencia de cierto tipo de discurso oficial aún debe ponderarse a la luz de la función social del lenguaje conservador.

LA REACCIÓN DE LOS DIVERSOS SECTORES DE OPINIÓN

En términos generales puede afirmarse que no hubo uniformidad en las reacciones despertadas en grupos de similar interés, ya de orden patronal o gremial. Los primeros tendieron a uniformarse en una primera reacción favorable; posteriormente menudearon las críticas y escasearon las posturas de compra. De hecho las declaraciones oficiales revelaron que no hubo capital nacional interesado en VAM ni en Renault. Se insistió con frecuencia en la supuesta lentitud del proceso, así como en que las ofertas eran poco estimulantes en particular por las características de las entidades que, en numerosos casos, tenían como origen fracasadas administraciones del sector privado. En las últimas etapas las peticiones de los inversionistas fueron de condiciones privilegiadas de pago, saneamiento financiero y aún disminución de plantillas con cargo político y económico para el sector público. Las protestas y visiones fantasmales por la venta de entidades al sector social, permitió advertir —por si hubiese alguna duda— cuáles eran los grupos de mayor inclinación neoliberal.

Concanaco, Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial insistieron en la privatización generalizada como prerrequisito para superar la crisis económica y abatir la inflación. Incluso llegaron a requerir la desincorporación de Conasupo y la reforma constitucional necesaria para reprivatizar a la banca. Por su parte Canacintra expresó su preocupación por una venta que debilitará al Estado, considerando inconcebible la actividad productiva sin la participación del sector público (*Unomásuno*, 26-III-86). Por otra parte, en las etapas finales en torno a enajenaciones de empresas de gran atractivo comercial se habló de ventajas para algunos postores, tanto en los procedimientos, como en el uso y mecanismos para hacerlo a través de compra de deuda pública.

Los partidos de oposición de izquierda y centro izquierda se opusieron retóricamente a la venta pero no procedieron en la Cámara de Diputados con mayor energía. Se dio el caso de que después de haber impulsado en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1985 el artículo 44 que obligaba al Ejecutivo Federal a informar a la Cámara de Diputados de las razones y criterios específicos que fundamentaron el ejercicio de tales atribuciones, la fracción parlamentaria correspondiente (PSUM) no apeló al cumplimiento del caso en su oportunidad, ni protestó cuando, extemporánea-

mente, se hizo una presentación vaga del asunto y no de manera específica respecto a las materias involucradas. Con posterioridad, la SPP remitió a la Cámara de Diputados para los efectos correspondientes, dado que la disposición citada se vino perfeccionando, documentos que explican el proceso y su grado de avance con el propósito de ir más allá de lo que el entonces secretario de tal dependencia calificó de “estériles debates en los que se confunden el número de entidades que posee el Estado con su capacidad de rectoría económica o que ponen en duda esta última”. Los partidos de ideología conservadora como el PAN y el PDM, se pronunciaron en favor de las medidas en tanto no se afectase a las entidades de carácter estratégico.

Los agrupamientos políticos emergentes tendieron a reprobar de manera general las enajenaciones de organismos y empresas, sin un planteamiento alternativo respecto a la ineficiencia e ineficacia de algunas, no sólo de orden productivo y financiero sino incluso político.

Los sindicatos vinculados al partido en el poder reaccionaron en voz de sus dirigentes de manera inconsistente. Se rehuyó todo tipo de compromiso específico y se puso acento en la presión para adquirir algunas de ellas. Si bien se esgrimió una preocupación generalizada, también era aceptada la tesis de reestructuración de la industria y las finanzas públicas. Sin embargo, las agrupaciones gremiales independientes vieron siempre en las medidas una amenaza al sindicalismo y un retroceso ideológico.

Por lo que corresponde a los núcleos académicos, durante un largo periodo las conclusiones indicaban que se trataba de una escenografía cuyo montaje iba dirigido a los escudriñadores análisis del Fondo Monetario Internacional.⁸ Conforme avanzó el programa se apreciaron ciertas preocupaciones, algunas por la enajenación de entidades no deficitarias debido a razones políticas e incluso de presupuesto público; las menos, sustentaban que las cadenas productivas resultarían alteradas y con mayores riesgos de desarticulación y aun de desindustrialización, merced a la combinación con medidas tales como la indiscriminada apertura comercial y el énfasis en la actividad maquiladora.⁹

⁸ Véase Rosa Albina Garavito, “Reestructuración de las paraestatales”, *El Cotidiano*, UAM-A, México, año II, núm. 4, ene-feb de 1985.

⁹ Véase Benito Rey Romag, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1984; y Casar y Peres, *op. cit.*

UNA REFLEXIÓN FINAL

Reconocidos los elementos de confusión en el tema y establecidos los aspectos necesarios para la tipificación de las dos principales formas de reversión de la propiedad estatal, puede aseverarse que Miguel de la Madrid pretendió formalmente un redimensionamiento selectivo. Si bien, la definición de las ramas, subramas, clases y productos fue resultado unilateral de la decisión del Ejecutivo Federal. Este redimensionamiento propugnó una nueva orientación de la inversión productiva directa del Estado, apeló a la necesidad de una nueva inserción en el universo productivo y comercial de Occidente, postuló entre controversias e imperfecciones técnico-jurídicas espacios específicos de intervención exclusiva del Estado, y se descartó la idea de que esta precisión constitucional fuese pauta para una mayor participación pública a la par que se rechazó la calificación del procedimiento como una privatización generalizada.

Por una parte, parece haber poco espacio a la duda de si la rectoría estatal del desarrollo en términos jurídicos formales sufrió alteración. La incertidumbre jurídica fue, sin embargo, una tónica del régimen por lo que a las áreas prioritarias corresponde; indefinición propicia para que el Ejecutivo Federal ejercitara un pragmatismo político sobre la política de principios en los cuales descansan las decisiones fundamentales de la nación. De tal indeterminación se alimentó la acción correctiva de las finanzas públicas, con un discurso político que negaba en principio cualquier viraje ideológico.

No hay duda, por otra parte, que la aspiración de un Estado con menor lastre deficitario y de oposición ideológica neoliberal —endógena y exógena— tuvo efectos aún en proceso de revelarse, en las cadenas productivas. Si bien no puede decirse que las afectaciones sean significativas en términos del volumen de la propiedad pública, se dice con insistencia que lo acontecido ha sido la preparación para una privatización generalizada subsecuente, merced, sobre todo a la desinversión en áreas de gran sensibilidad para el desarrollo nacional y, hasta ahora, bajo la protección constitucional de las llamadas áreas estratégicas. El estilo político esgrimido, más que la decisión en sí, respecto a la definición por exclusión de la petroquímica básica, mueve pues a la inquietud. Sin embargo, en tanto no existan elementos de erosión jurídica y económica de las actividades estratégicas, a manera de colofón del sexenio anterior, habrá que conceder algo más que el beneficio de la duda.

La preocupación en los medios académicos, sobre todo cuando se comportan menos retóricamente que los grupos de interés, es particular-

mente atendible. La apertura indiscriminada y silenciosa; la ausencia de una estrategia explícita en términos de un nuevo patrón industrial —público y privado— para el mediano y largo plazos; la desvinculación entre investigación, educación e industria, entre otros elementos, sin duda pueden mostrar efectos en los que de alguna manera el redimensionamiento del pasado próximo sea clave.

Habrá que lamentar, finalmente, que la intolerancia verbal haya estado presente en esta materia, muy a pesar de la imagen de ecuanimidad guardada. El tono de ese discurso, si bien común en la vida política, no parece animar la crítica ni el ejercicio democrático del juicio —siempre sano— de la cosa pública. El claustro académico, el ejercicio intelectual de cubículo, no debiera desalentarse por ello.