

AUGE Y DECLIVE DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN MÉXICO: IMPACTOS DE LARGO PLAZO DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 1980

Resumen:

En el presente ensayo queremos recordar y analizar algunas de las consecuencias inesperadas sobre la estructura empresarial nacional por efecto de la prolongada crisis de deudas de los países latinoamericanos durante los años de 1980. Uno de los impactos más llamativos de la prolongada crisis de la deuda externa en los años ochenta fue la virtual quiebra de muchas empresas paraestatales y bancos en México, aunque no se declararon insolventes inicialmente. Posteriormente, entre 1984 y 1994 la mayoría de las compañías públicas fueron liquidadas, fusionadas o privatizadas, sólo sobreviviendo un puñado como firmas estatales. Este trabajo intenta ofrecer una serie de reflexiones sobre el auge y el ocaso de las empresas estatales en México para subrayar la utilidad de un enfoque histórico para entender aspectos fundamentales de la evolución de la estructura de las empresas en el país, para mejor conocer la cambiante anatomía de las propias compañías y los impactos de eventos políticos y financieros sobre la estructura empresarial.

Abstract:

In this essay we call attention to the importance of analyzing the consequences of the prolonged Latin American debt crisis of the 1980s on the structure of local enterprise. One of the most notable impacts was the bankruptcy of most state enterprises and banks in Mexico although these did not initially declare themselves insolvent. Later, between 1984 and 1994, the majority of the public firms were liquidated or privatized, and only a few larger state firms survived. This study offers reflections on the rise and demise of state enterprise in Mexico in order to emphasize the usefulness of a historical approach to understand important aspects of the structure of domestic enterprise as well as to further understand the changing anatomy of companies and the impacts of political and financial events on entrepreneurial structures.

AUGE Y DECLIVE DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN MÉXICO: IMPACTOS DE LARGO PLAZO DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 1980

Si bien la gran crisis financiera global que estalló en septiembre de 2008 no se convirtió en una nueva *Gran Depresión*, ha experimentado una evolución muy compleja desde entonces y aún hoy a mediados del año de 2011, es manifiesto que todas sus consecuencias no son bien conocidas ni comprendidas. De hecho, se siguen discutiendo arduamente sus múltiples impactos, de corto, mediano y largo plazo en diferentes países, regiones y sectores. Ello es así porque la anatomía de las crisis constituye un enorme tema de investigación que requiere muchos más trabajos para que se pueda conocer su dinámica, tanto en la época de auge que suele anteceder a los colapsos, como en el análisis del propio derrumbe financiero así como en sus múltiples y frecuentemente prolongadas consecuencias. Las numerosas preguntas que se presentan en dichas circunstancias saltan a la vista a partir de la revisión de las sucesivas crisis financieras globales, entre las cuales se cuentan las crisis de deudas soberanas, que han sido asaz frecuentes a lo largo de la historia de Latinoamérica.

En el presente ensayo queremos recordar y analizar algunas de las consecuencias inesperadas de la prolongada crisis de deudas de los países latinoamericanos durante los años de 1980, la cual llevó al gobierno mexicano y muchas empresas del país a la virtual bancarrota. Aunque frecuentemente se afirma que los Estados no pueden quebrar, existe cierta tendencia a olvidar la gravedad de lo sucedido entonces. En agosto de 1982, el gobierno mexicano anunció que estaba a punto de suspender pagos sobre su ya enorme deuda externa por carecer de suficientes reservas de divisas fuertes en las arcas del Banco de México. El “default” se evitó porque se pusieron en marcha una serie de reestructuraciones de la deuda impulsadas por la banca internacional, tanto de los organismos multilaterales como de la banca privada de los Estados Unidos, Europa y Japón que eran tenedores de miles de millones de dólares en bonos mexicanos. Estos *rescates* salvaron a muchas firmas importantes la banca internacional (de Europa, Estados Unidos y Japón), que estaban seriamente amenazada por una posible suspensión de pagos de México. No obstante, la crisis de deudas soberanas tuvo unos costos fiscales enormes así como unos costos sociales

inéditos (con bajas abruptas de los ingresos reales de la mayoría de la población) y una serie de consecuencias profundas en el tejido empresarial de México.

Uno de los impactos más llamativos de la prolongada crisis de la deuda externa en los años ochenta fue la virtual quiebra de numerosas empresas paraestatales del país, aunque no se declararon insolventes inicialmente. Posteriormente, la mayoría fueran liquidadas, fusionadas o privatizadas, sólo sobreviviendo un puñado como firmas estatales. Este ensayo intenta ofrecer una serie de reflexiones sobre el decenio de 1980-1990 como punto de inflexión entre el auge y el ocaso de las empresas estatales en México. Este constituye uno de los capítulos más notables y tristes pero también paradójicos de la historia económica y empresarial del país en la época contemporánea.

A su vez, nos habla de los fortísimos cambios en la relación entre Estado y empresas en el siglo XX. ¿Qué explica el surgimiento de las empresas estatales en México? Cuales fueron las razones por su lento pero sostenido expansión entre 1930 y 1970? ¿Cuáles fueron los factores que espolearon su extraordinaria multiplicación entre 1970 y 1982 y luego su súbita decadencia? Estas interrogantes subyacen al ensayo presente pero evidentemente no pueden ser contestadas satisfactoriamente aquí, tanto por la brevedad del trabajo como por el hecho de que falta aún reconstruir muchas piezas de este complejo mosaico de la historia de las empresas públicas en el país.

En las páginas que siguen nos limitamos esencialmente a trazar las grandes líneas de los procesos de constitución y/o desaparición de las firmas públicas en la historia moderna de México. Pero antes de entrar en una discusión de la evolución de las empresas estatales en el largo plazo, conviene tener en cuenta que existen diversas escuelas teóricas, metodológicas y empíricas que se han utilizado para abordar dicha temática y que pueden ser útiles para el lector para ahondar en la misma problemática en mayor detalle. Una primera forma de analizar las empresas estatales parte de los enfoques de la administración pública, poniendo el énfasis en la legislación, la planeación y la estructura administrativa de las mismas. Un buen ejemplo son los estudios sobre empresas estatales promovidos desde los años de 1970 por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y en México por el Instituto

Nacional de Administración Pública (INAP): en este sentido, son conocidos los estudios acerca del marco administrativo y jurídico de dichas empresas en México realizados por Alejandro Carrillo Castro, entre otros.

Otro enfoque que ha sido fundamental en el análisis de la empresa pública ha sido aquel que se sitúa propiamente dentro de la teoría económica: la bibliografía internacional sobre esta temática es abundante en lo que se refiere a tres campos u enfoques: 1) las finanzas públicas y el desempeño de las empresas públicas; 2) los enfoques keynesianos y neo-keynesianos que hacen referencia a la empresa pública y 3) la economía institucional y sus acercamientos a las empresas estatales. En México, el aporte teórico más importante en el campo de la economía institucional ha sido aquel realizado por el economista de la UNAM, José Ayala Espino, lamentablemente fallecido. Su magnífico libro, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, publicado en 1996, con reedición en 2000, ofrece un balance de la literatura internacional y de los principales enfoques analíticos de esta escuela, ya amplia e importante que vincula la teoría económica con el análisis de los bienes públicos así como el estudio de la cambiante relación entre mercado y Estado.

Próximo a este enfoque, deben situarse las consideraciones de sociólogos, politólogos, y expertos en desarrollo urbano y manejo de recursos naturales en México quienes ponen su énfasis analítico en el concepto y realidad de los servicios públicos. Citamos aquí solamente el caso de Luis Aboites pionero en estudios de la Comisión Nacional del Agua y las políticas del agua, que ha propiciado un gran campo de estudios sobre el tema. Y, por último, deben agregarse las contribuciones de historiadores económicos que han estudiado diferentes aspectos de la historia de las empresas estatales en México en el largo tiempo: entre ellos hacemos referencia aquí solamente a los trabajos de Sandra Kuntz, Paolo Riguzzi, Horacio Crespo o Francisco Zapata, que son citados en nuestra bibliografía.

Breve resumen de la historia de las empresas públicas en México

La evolución histórica de las empresas estatales en el México del siglo XX ha seguido un curso que cubre tres fases: una génesis relativamente lenta y prolongada (1920-1960) seguido por una extraordinaria expansión (1960-1982) y una súbita decadencia (1983-1996). La creación de las empresas estatales aumentó de la siguiente forma: en los años de 1920-1940 llegaron a existir 36 empresas paraestatales, entre 1941 y 1954 estaban funcionando unas 144, entre 1955 y 1970 unas 272 y, finalmente, entre 1970 y 1982 un gran total de 1155. Posteriormente, la caída fue abrupta: el proceso de privatización que arrancó con la crisis de la deuda en 1982 llevó a la venta de un número creciente de dichas firmas: para el año 1986 ya solamente existían 737 empresas paraestatales, bajando a 280 para 1990 y a 213 en 1993.¹ Hacia fines de 1996, el número de paraestatales se había reducido (de nuevo) a 185, de las cuales 72 eran organismos descentralizados, 91 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos.²

No obstante el hecho de que las empresas estatales hayan experimentado su época de oro en el siglo XX y -en el caso de México- especialmente en el decenio de 1970, el hecho es que diferentes *tipos* de empresas estatales han existido hace mucho tiempo. En el caso de México, pueden señalarse como antecedentes antiguos en la época colonial, especialmente en la segunda mitad del siglo XVIII cuando operaron con un alto nivel de rentabilidad una serie de *monopolios fiscales*: el estanco del tabaco, el monopolio del azogue; el estanco de la sal y de la pólvora. Eran empresas organizadas bajo un esquema imperial, las cuales han sido estudiadas por los historiadores económicos en España y México, siendo quizás los mejores estudios aquellos realizados sobre el monopolio del tabaco.³

Después de la independencia, y durante la mayor parte del siglo XIX, las empresas estatales no tuvieron fortuna en México: no sería hasta fines del porfirato que el gobierno

¹ Rogozinski (1993), pp.34-47, proporciona la información de empresas paraestatales hasta 1993 a partir de datos históricos de SEMIP.

² Para una definición de los tres organismos citados, véase Carillo Castro et al, (1983), pp.15-30.

³ Para referencias amplias véase la bibliografía detallada al final de Carlos Marichal, (1999), en particular estudios de Susan Deans Smith y Guillermo Céspedes del Castillo.

federal resolvió impulsar algunas entidades pública, especialmente en los sectores de ferrocarriles y banca. A principios del siglo XX, se crearon dos empresas muy importantes con capitales mixtos, públicos y privados, Ferrocarriles Nacionales de México (1908) y la Caja de Préstamos para Irrigación y Fomento a la Agricultura (1908).

Durante la revolución, el Estado mexicano asumió un papel más activo en la economía en buena medida por el colapso del sistema financiero: desde 1915 incautó (y efectivamente estatizó) la mayor parte de los bancos regionales del país, cuyos activos y pasivos pasaron a estar administrados por la Comisión Monetaria (1916-1930). Durante largos años, dicha Comisión gestionó la cobranza de los créditos (en su mayoría hipotecarios) de esos bancos regionales o en su defecto, se dedicó a supervisar la administración de las haciendas rurales que estaban hipotecadas. Especialmente significativo fue el hecho de que una parte de los bienes de la Comisión Monetaria sirvieron para aportar parte del capital original del Banco de México (1925), del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926) e inclusive de Nacional Financiera (1934). A su vez, una parte de las haciendas azucareras hipotecadas habrían de pasar a manos de varios generales convertidos en empresarios después de la revolución. En este sentido, la transferencia de propiedades de la banca y del sector de terratenientes al Estado mexicano en la época revolucionaria habría de desembocar en una importante transformación de la propiedad agraria y de la economía en su conjunto.

Otro ejemplo de estatizaciones revolucionarios ocurrió en 1915 cuando el gobierno tomó control de la empresa de tranvías de la ciudad de México, aunque después de complejas negociaciones esta firma volvería a manos privadas, habiendo sido administrada por empresarios canadienses antes de la expropiación temporal. Al mismo tiempo, el gobierno de Venustiano Carranza impuso un control mucho mayor sobre la empresa mixta de los Ferrocarriles Nacionales desde 1916 en adelante. Sin embargo, no se planteó un nuevo concepto de empresa pública, sino que se adoptó una especie de supervisión controlada de ciertos sectores económicos claves. No sería hasta los años de 1920 que comenzarían a plantearse de manera más clara la conformación de empresas estatales, pero aún dentro de un esquema que podríamos clasificar como híbrido en lo que se refería a la administración de empresas.

En la práctica, la mayoría de las nuevas empresas estatales creadas entre 1925 y 1940 fueron bancos de desarrollo, hecho que se debió a la demanda por nuevos instrumentos e instituciones financieras tras la destrucción del sistema bancario y de los mercados de capitales durante la revolución. Después de la creación del Banco de México (1925), la primera institución de este tipo fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), siendo seguido por Nacional Financiera (1934), el Banco de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937). Luego se fusionaron los bancos oficiales agrícolas en Banrural. Pero tampoco debe olvidarse la existencia de otras empresas menores, el Banjército, el Banco Obrero, ya desaparecido, e inclusive un banco que estaba destinado a apoyar la industria cinematográfica, lamentablemente fenecido

Entre las demás empresas públicas, la mayor seguía siendo Ferrocarriles Nacionales de México, firma mixta en cuanto a sus capitales. Luego vendría la formación de PEMEX a partir de la nacionalización de las empresas norteamericanas y británicas en 1938, y simultáneamente la organización de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que encuentra sus orígenes históricos en 1937. En el caso de PEMEX, los métodos de capitalización fueron radicales, ya que partieron de la expropiación de los bienes de un total de 25 compañías petroleras, norteamericanas y británicas. Las mayores eran la Mexican Eagle (el “Aguila”), que era propiedad de la empresa Shell y la empresa “Huasteca” y sus filiales, que era propiedad de la Standard Oil. Pese a las protestas de las firmas petroleras, éstas serían zanjadas en complejas negociaciones entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Gran Bretaña a finales de la Segunda Guerra Mundial.

Desde los años de 1940 los procesos de industrialización se tornaron dominantes dentro del desarrollo económico del país. El gobierno y la banca de fomento, en particular Nacional Financiera, apoyaron eficazmente una serie de proyectos estratégicos de desarrollo industrial tanto a nivel de siderurgia y metalurgia, como la naciente industria química y el sector de producción de bienes de consumo durables. Al tiempo que se multiplicaban las empresas industriales de capital privado nacional, el gobierno impulsó determinadas empresas estatales, especialmente aquellas que producían bienes intermedios: acero, petróleo

y gas, electricidad, fertilizantes, así como las de transporte y comunicaciones. El grueso del financiamiento de dichas empresas provino de las utilidades y reinversión de utilidades, pero también fueron importantes los créditos bancarios y préstamos extranjeros, casi todos gestionados por Nacional Financiera.

Desde la Segunda Guerra Mundial, fue en los rubros mencionados que se obtuvo mayor cantidad de préstamos externos. Nacional Financiera fue la principal intermediaria oficial que garantizaba un buen número de los créditos otorgados por organismos extranjeros de financiamiento. Así, por ejemplo, entre 1942 y 1955 ayudó a gestionar unos 300 millones de dólares en préstamos del Export-Import Bank de los Estados Unidos (Ex-Im Bank) para facilitar la importación de bienes de capital y equipo destinados a la empresa de Ferrocarriles Nacionales de México, a la administración de Caminos, a la Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes y un buen número de empresas adicionales que recibieron créditos menores.⁴ Después de 1955 este financiamiento se aceleró, con créditos para importación de equipo para transportes, energía eléctrica e industria.

A pesar de las condiciones relativamente favorables para la economía mexicana, desde fines del decenio de 1950 comenzaron a soplar aires de incertidumbre acerca de su futuro desempeño, lo cual se reflejó en algunos estudios especializados.⁵ En especial resultaba preocupante el comienzo de problemas en la balanza de pagos, alentando cierta especulación en contra del peso. Desde el inicio de la nueva administración presidencial de Adolfo López Mateos en 1958, se acentuó la preocupación por la posibilidad de que se produjera una nueva devaluación (como la de 1954). Para evitar este desenlace, el nuevo secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena preparó un programa que estaba destinado a asegurar la estabilidad financiera que vendría a denominarse el *desarrollo estabilizador*.

⁴ Gleason Galicia (1955) proporciona un análisis detallado de todos los créditos gestionados por Nacional Financiera entre 1942 y 1955.

⁵ Comisión Económica para América Latina (1957).

La preocupación de los altos funcionarios se derivaba del aumento en el déficit público durante los años de 1957 y 1958, siendo acentuado por el hecho de que simultáneamente estaban comenzando a producirse señales rojas por el lado del comercio exterior a raíz del aumento de las importaciones, especialmente aquellas realizadas por organismos paraestatales que habían aumentado sus compras de granos y gasolina, ambos imposibles de constreñir. El problema parecía tan grave que el gobierno se sintió obligado a negociar varios créditos internacionales para evitar una crisis en la balanza de pagos. En primer lugar, en 1958, el Fondo Monetario Internacional extendió 22.5 millones de dólares al Banco de México para ayudar a cubrir el aumento en las importaciones. En segundo término, el gobierno firmó un acuerdo con la Tesorería de los Estados Unidos por 75 millones de dólares con vigencia hasta fines de 1959 y con carácter de renovable. En tercer lugar, el gobierno mexicano comenzó a negociar un préstamo gigante de \$100 millones de dólares con el EXIMBank del gobierno de los Estados Unidos para mantener el nivel de importaciones de bienes de capital desde el país del norte.⁶

Todo ello implicó una revisión de las metas presupuestales, un ajuste en materia de gastos sociales y un acercamiento al Fondo Monetario Internacional (FMI), concretándose cuando el secretario Ortiz Mena solicitó un nuevo crédito *stand-by* en 1959 por 90 millones de dólares para garantizar la estabilidad cambiaria.⁷ Se sometió a consideración del organismo internacional el programa de estabilización económica y fiscal del gobierno mexicano, prometiendo una serie de reformas fiscales, monetarias y de crédito para obtener

⁶ Un informe del Fondo Monetario Internacional señalaba que: "To provide financial assistance in the interval while the measures are taking effect, Mexico is negotiating a loan in the amount of \$ 100 million from the Export-Import Bank. This assistance will make it possible for Mexico to maintain its current level of capital goods from the United States." *Archivo del Fondo Monetario Internacional*, EBS/59/12: Informe del 24 de febrero de 1959.

⁷ En el informe del Fondo Monetario Internacional se resumieron las varias medidas adoptadas en materia de créditos externos y se señaló que: "Mexico also has a stabilization agreement in an amount of \$ 75 million with the U.S. Treasury. The existing arrangement runs through the end of 1959. In addition to the assistance from the U.S. Government, Mexico would like the assurance of financial support from the Fund as to have adequate funds available to help to dispel fears of instability in the value of the peso." *Archivo Fondo Monetario Internacional*, "Request for Stand-by Arrangement- Mexico, EBS/59/12, 24 de febrero de 1959, p. 2.

la aprobación del FMI y, por ende, para despertar la confianza de los empresarios nacionales, evitando el peligro de una fuga de capitales. Entre las más importantes medidas que prometía cumplir el gobierno (en la carta de solicitud al Fondo) se incluyó la reducción del déficit de varias empresas estatales, entre ellas PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad y Ceimsa, entidad oficial encargada de subsidios a la alimentación y la agricultura (precursora de Conasupo). Ortiz Mena prometió subir los precios de petróleo y el diesel para equilibrar las cuentas de PEMEX, incrementar las tarifas ferroviarias y de electricidad y reducir los subsidios agrícolas. Estas medidas se llevaron a cabo y el déficit público tendió a disminuir.

El éxito alcanzado en estos propósitos alentó al presidente López Mateos a proceder en 1959 a un programa ambicioso de estatización de las empresas eléctricas extranjeras, el cual- dicho sea de paso- reforzaba su imagen política como nacionalista precisamente en un momento que estaba sujeto a críticas por las negociaciones financieras entabladas tanto con el Fondo Monetario Internacional como con el gobierno estadounidense. El precio de compra de las dos principales compañías eléctricas- la *American and Foreign Power* y la *MexLight* fue de 200 millones de dólares, para lo cual se obtuvieron créditos externos.⁸ De nuevo, para contrarrestar las críticas a esta operación, que implicaron un aumento del endeudamiento, el presidente López Mateos resolvió tomar algunas medidas nacionalistas: concretamente, resolvió reducir la vieja deuda externa titulada por unos 500 millones de pesos (40 millones de dólares) en el año de 1960. Sin embargo el costo de estas medidas fue alto ya que el gobierno tuvo que destinar cerca de la tercera parte del presupuesto ordinario a este fin, reduciendo el gasto social y de fomento industrial de manera bastante radical, aunque fuese temporal.

Después de dos años de políticas financieras asaz contradictorias entre 1959 y 1961, el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, resolvió volcar sus principales esfuerzos a controlar los déficits públicos y bajar la inflación, ambos con el objeto de evitar turbulencias

⁸ Moreno de los Angeles y Flores Caballero (1995) pp.144-145, proporcionan algunos detalles, en un libro con mucha información pero analíticamente bastante confuso sobre la evolución de la deuda externa mexicana.

monetarias. En este sentido, siguió siendo su regla de oro el mantener un apoyo decidido a la estabilidad en la cotización del peso (respecto al dólar) a pesar de que ello tendía a deprimir las exportaciones. Los efectos no se hicieron esperar: en 1961 las importaciones superaron ampliamente las exportaciones y obligaron al gobierno de nuevo a solicitar un crédito del Fondo Monetario Internacional.⁹ Las características de la carta de intención de 1961 eran muy similares a la de 1959 e implicaban reducir gastos públicos y prometer una reforma fiscal. El propio subdirector del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado señaló la urgencia de dicha reforma, notando que los ingresos del gobierno apenas representaban el 10% del PIB: el alto funcionario sugería que existían posibilidades significativas de cambiar esta situación incrementando la cantidad de impuestos que deberían pagar las clases medias y de altos ingresos.¹⁰ No obstante, no se llevó a cabo ninguna reforma fiscal. Las propuestas de los economistas Nicolás Kaldor y Victor Urquidi fueron recibidas inicialmente con interés por el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, pero posteriormente los dejó morir, con lo que se perdió posiblemente la mejor oportunidad de la historia contemporánea de México para alcanzar una duradera reforma fiscal.¹¹

Dos años más tarde, el gobierno volvió a acudir al gobierno de los Estados Unidos y al FMI para pedir nuevos apoyos, pero en esta ocasión con el objetivo explícito de apuntalar el proceso electoral del año en curso ya que el Partido Revolucionario Institucional deseaba que éste se realizara sin contratiempos para asegurar su permanencia en el poder. El embajador mexicano en Washington, Carrillo Flores, acudió a las oficinas del Fondo Monetario Internacional, siendo acompañado por Leopoldo Solís, director del Banco de México, y un directivo de Nacional Financiera, con el objetivo de explicar la naturaleza del paquete financiero solicitado. El embajador indicó que México estaba pidiendo créditos de las entidades estadounidenses y del FMI no porque pensara que los próximos meses fueran de

⁹ Archivo, Fondo Monetario Internacional, "Stand-by Arrangement with Mexico" Confidential doc. EBS/61/79. 12 de julio de 1961.

¹⁰ Ibid. "Minutes of Executive Board Meeting 61/38, 12 de julio de 1961, p.11.

¹¹ Ver los documentos y el análisis reunidos por Luis Aboites y Mónica Unde, en *Obras escogidas de Victor L. Urquidi*, vol.4, *El Debate Fiscal*, El Colegio de México, en prensa.

empeoramiento de la situación económica “pero más bien como una medida de precaución en un año que vería el comienzo de la campaña presidencial.”¹²

La cita demuestra de manera fehaciente que resulta equivoco argumentar que los créditos mencionados se solicitaron simplemente por un apego a la ortodoxia monetaria (alentada por Ortiz Mena y el director del Banco de México, Rodrigo Gómez) sino que la política de la deuda estaba ya muy claramente vinculada al ciclo político sexenal.

El auge de la deuda externa en los años de 1970: época de oro de las empresas estatales en México

Durante la etapa del llamado desarrollo estabilizador, se fueron multiplicando las empresas estatales, que llegaron a rebasar 270 para el año de 1970. En términos generales, la mayoría estaban dedicadas a banca de desarrollo, transportes (ferrocarriles, aviación y metros urbanos), comunicaciones (teléfonos, correos, telégrafos) e industrias productoras de bienes intermedios (en primer lugar energía- petróleo y electricidad- pero luego también petroquímicos, acero, fertilizantes). Sin embargo, después de 1970 fue ampliándose enormemente el abanico de las empresas estatales e increíblemente para fines del decenio llegó a superar el número de más de 1,000 firmas estatales o paraestatales. En el sector paraestatal se fueron incluyendo firmas de todos los sectores y todos los colores, algunas siendo simples rescates y otros proyectos de tipo político/económico. En todo caso, la década de 1970 se fue desvirtuando el concepto de lo que debían ser empresas estatales para entrar en una especie de *anarquía organizativa*. Es decir, no existía una clara racionalidad en la conformación de las nuevas empresas, pero dado el crecimiento continuo del sector paraestatal se tuvieron que crear mecanismos cada vez más complejos y burocráticos para intentar supervisar y regularlo: a su vez, los presupuestos de estas empresas no pasaban por un control del Congreso y fueron adquiriendo características cada vez más autónomas y poco transparentes. Ello no resultó funcional, situación que empeoró gravemente como consecuencia del fuerte endeudamiento externo de las mayores empresas estatales.

¹² Ibid. “Memorandum for Files-Mexico. Visit by Ambassador Carrillo Flores, 17 de enero de 1963.

Si bien el endeudamiento había despegado en los años de 1960, fue en el decenio de 1970-1980 que se produjo el incremento más notable de la deuda externa en la historia del país. Las cifras de la deuda externa pública consolidada mexicana demuestran la extraordinaria rapidez del proceso, aumentando de aproximadamente 7 mil millones de dólares hacia 1970, doblando a 14 mil millones de dólares en 1974, subiendo a 29 mil millones en 1977, hasta alcanzar la suma descomunal de cerca de 80 mil millones de dólares hacia principios de 1982. Curiosamente, la proporción relativa de deuda pública y privada no se modificó, alcanzando aproximadamente 70% para el sector público y casi 30% para el sector privado durante el gran auge de endeudamiento externo entre 1972 y 1982.¹³

La revisión de los principales contratantes de préstamos entre 1970 y 1976 (recabada por la Secretaría de Hacienda) indica que para el año de 1981, casi la mitad de la deuda externa bruta era responsabilidad del sector paraestatal industrial, petrolero, eléctrico y de servicios, mientras que casi 20% era de la banca paraestatal. Si bien el incremento de deuda externa de Pemex fue de 600% en el sexenio de la administración presidencial de José López Portillo (1976-1982), los bancos públicos y privados fueron aún más atrevidos, aumentando su endeudamiento externo por entre 1000% y 2000% en el mismo lapso.

Un factor fundamental que explica porqué tanto los tecnócratas del gobierno mexicano así como los banqueros nacionales e internacionales consideraron que no existía peligro en un incremento adicional de la deuda externa fue el descubrimiento desde 1976 de yacimientos gigantes de petróleo en el Golfo de México: con las ganancias del oro negro se consideró que sería factible pagar la deuda a pesar de que crecía aún más rápidamente que los ingresos por exportaciones. Un amplio abanico de bancos internacionales inmediatamente se dieron a la tarea de atraer como clientes al gobierno mexicano, a las empresas paraestatales, a los bancos así como a algunas compañías privadas mexicanas. De acuerdo con la

¹³ Un análisis fundamental del endeudamiento de los años de 1970 es Rosario Green (1988 y 1998).

información recabada por Rosario Green, el auge del endeudamiento externo entre 1977 y 1981 estuvo marcado por una franca internacionalización de los préstamos para México. En 1977 todavía era muy claro el dominio de los bancos de los Estados Unidos que manejaban alrededor del 47% de la deuda externa pública. Para 1980, en cambio, bancos del Reino Unido controlaban casi 24% del total, un nivel similar a la suma de los créditos adelantados por la banca estadounidense; a ello había que agregar los fuertes aportes de bancos japoneses, alemanes, franceses, canadienses y suizos, en ese orden.¹⁴ Sin embargo, ya en plena crisis financiera internacional- en 1981-1982- el porcentaje de nuevos préstamos proporcionados por bancos de los Estados Unidos volvió a repuntar, siendo mayoritariamente créditos a muy corto plazo, con tasas de interés cada vez más altos, siendo destinados simplemente a refinanciar la deuda preexistente.

Desde esas fechas, la Secretaría de Hacienda comenzaría a utilizar a PEMEX como una especie de caja chica para el pago del servicio de la deuda, política que se ha mantenido incólume desde entonces hasta nuestros días. Y debe agregarse que ello explica porqué durante tanto tiempo esta gran empresa petrolera estatal no ha logrado mantener un nivel de inversiones adecuadas y actualmente tenga muy serias carencias en cuanto a reservas comprobadas, equipo, capacidad de refinación de gasolina de alta calidad y cuellos de botella fundamentales en el ramo petroquímico.

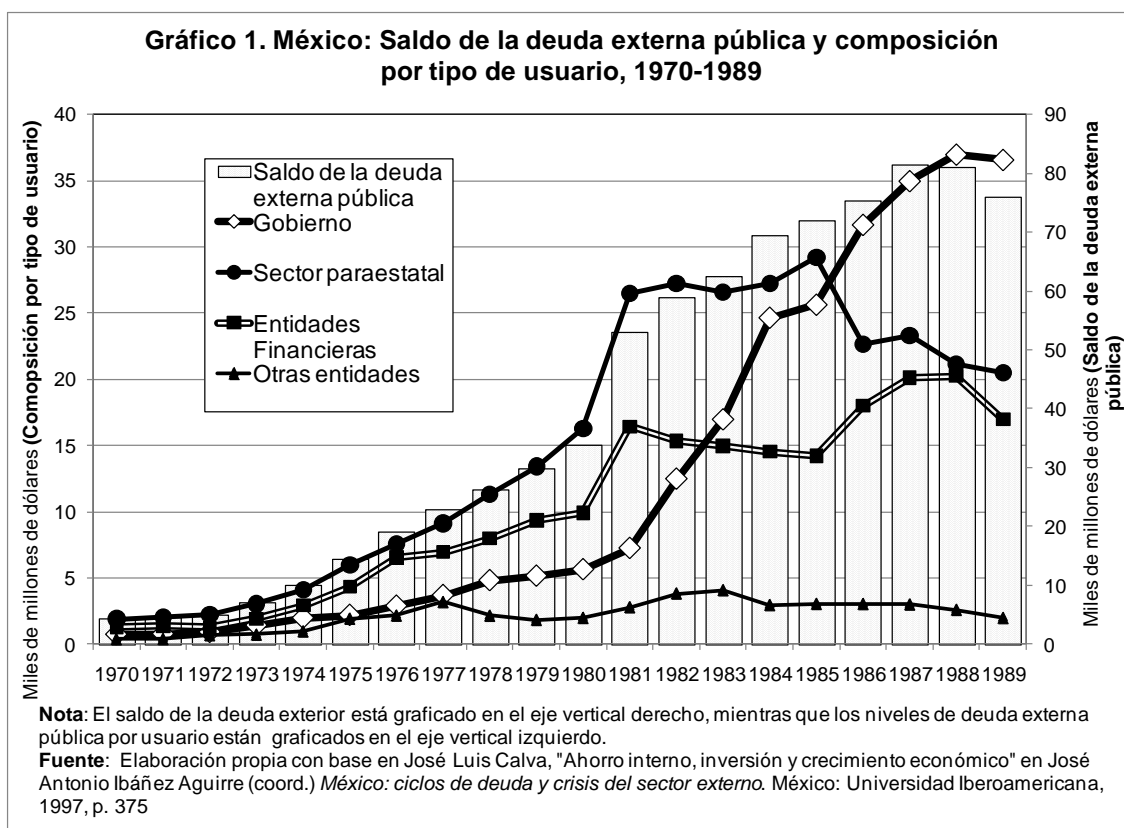
Pero aparte del endeudamiento de PEMEX, debe hacerse hincapié en que la crisis de 1982 fue provocada también por el endeudamiento realmente enloquecido de la banca de desarrollo y de algunos bancos mexicanos privados que buscaron fondos en el exterior para reciclarlos localmente.¹⁵ Los bancos paraestatales Nacional Financiera, Banco Nacional Rural (*Banrural*) y Banco Nacional de Obras Públicas (*Banobras*) incrementaron sus deudas externas de manera notoria desde principios del decenio de 1970 hasta aproximarse a los 20 millones de dólares en 1982. El banco de inversión estatal, Nacional Financiera, que se dedicaba principalmente a la promoción industrial, involucró a una multitud de empresas manufactureras en estos esquemas de endeudamiento de alto riesgo, a pesar de que la

¹⁴ Green (1998).

¹⁵ Green (1998), p.104 y Quijano (1981), pp.159-161.

mayoría no exportaban y no podían aportar divisas extranjeras al banco para la devolución de los créditos. Una situación similar existía en el caso de *Banrural*, que atendía a demandas en el campo mexicano, tanto a grandes como pequeños productores, en una enorme red socioeconómica y política de complicidades y corrupción, alentada por los funcionarios del gobierno gobernante y sus aliados rurales. (No resulta extraño que para 1990, *Banrural* llegase a la bancarrota y desapareciera sin aclaración alguna de que había ocurrido con sus fondos). Finalmente, en el caso de Banobras, que también obtuvo numerosos préstamos de la banca internacional, es claro que tampoco estaba en buenas condiciones de devolverlos pues no obtenía divisas fuertes de sus operaciones crediticias ya que éstas estaban destinadas enteramente a la construcción de carreteras e infraestructura dentro del país.

INSERTAR GRAFICA 1



En principio, puede deducirse que los directivos de estas entidades financieras paraestatales y de varias bancos comerciales mexicanos privados hicieron un cálculo racional de ganancias muy riesgosos al poner en marcha su estrategia de obtener fondos a bajo costo en el exterior

para luego reпреstarlos a nivel doméstico a tasas más altas. Pues, en efecto, todo este juego financiero dependía de que no hubiese ni una súbita alza de intereses a nivel internacional ni una devaluación en México. Sin embargo, en agosto de 1982 el juego llegó a su fin, ya que ambos fenómenos se produjeron simultáneamente y produjeron un colapso de las finanzas nacionales.

La irresponsabilidad en el manejo de la banca estatal y privada ayuda a explicar porqué estas empresas se encontraron en situación virtual de quiebra a partir de la primera devaluación de agosto de 1982. Y ese mismo endeudamiento inmanejable explica, al menos en parte, las condiciones que llevarían a la nacionalización de toda la banca decretada por el entonces presidente José López Portillo apenas un mes después. Paradójicamente, en el preciso momento de bancarrota del viejo proyecto estatista que había cobrado tanta fuerza en los años de 1970, la cúpula en el poder no resolvió cambiar de rumbo sino al contrario acentuaría el intervencionismo estatal, asumiendo el control gubernamental sobre buena parte del sistema financiero del país.

Quiebra financiera del gobierno y de las empresas estatales a partir de la crisis de 1982

El arranque de la crisis de 1982, como es bien, sabido, se dio el 20 de agosto, cuando el entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, anunció a la comunidad financiera internacional que el gobierno mexicano ya no estaba en condiciones de cubrir el servicio completo de su deuda externa debido al aumento súbito de las tasas de interés cobradas y por la enorme fuga de capitales privados de México. De acuerdo con el historiador oficial del Fondo Monetario Internacional, James M. Boughton, los directivos de esa agencia ya habían sido previamente alertados de la crisis inminente.¹⁶ Desde principios de agosto, las autoridades financieras mexicanas le hicieron saber al FMI que sólo quedaban 180 millones de dólares en las arcas del Banco de México pero que el gobierno tenía que pagar la suma de 300 millones de dólares a diversos banqueros acreedores el 23 de agosto: por lo tanto, el peligro de una devaluación y/o moratoria era clara. Debe subrayarse, sin embargo, que era realmente increíble que un gran deudor como México tuviera un nivel tan bajo de reservas

¹⁶ Boughton (1998), p. 285-86.

en medio de una situación financiera internacional tan delicada. Ello indica que tanto las autoridades monetarias mexicanas como las del FMI (que por su mandato debían estar revisando estas variables constantemente) habían estado jugando a la ruleta rusa con las finanzas nacionales e internacionales.¹⁷

La presión internacional para pagar la deuda fue constante, instrumentándose en primer lugar a partir de una serie de reestructuraciones y renegociaciones que han sido ampliamente documentados aunque no adecuadamente analizados en todas sus implicaciones. En primer término para evitar la bancarrota del gobierno mexicano y de sus acreedores, se instauró un programa conocido como “concerted lending”, que consistió en que un conjunto de agencias públicas y privadas de los países más avanzados adelantaban fondos a México con el fin de cubrir el servicio de la deuda. En 1983, por ejemplo, el FMI adelantó una primera cuota de un paquete de 3.8 mil millones de dólares (a suministrarse en tres años); simultáneamente el Banco de la Reserva Federal y el Fondo de Estabilización del tesoro de los Estados Unidos proporcionaron otros 4 mil millones de dólares; finalmente se exigió a la banca privada internacional que colaborase con un crédito de 5 mil millones de dólares (*que constituía en efecto un autopréstamo*) para cubrir el pago de los intereses pendientes de la deuda externa mexicana.¹⁸

Pero este acuerdo no significó que se perdonaba deuda. Al contrario se fueron capitalizando los intereses con lo que la deuda total iba aumentando de manera rápida. Ello requirió una reestructuración en 1984, ya que los banqueros querían asegurarse que las autoridades mexicanas reconocieran la totalidad de sus débitos. El 7 de septiembre de 1984 se reestructuraron 48 mil millones de la deuda externa cuyo perfil de vencimiento se daba entre 1985 y 1990, por lo que se requería que se alargaran plazos para no llevar al país a la bancarrota. Por consiguiente, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, aceptó que el país pagaría la totalidad de los intereses sobre la deuda abultada pero que se daría un plazo más largo a las amortizaciones del capital.¹⁹

¹⁷ Rosario Green (1998), p.52.

¹⁸ Ver Green (1998)pp.86-88 y Boughton (2000).

¹⁹ R. Green (1998), p.107-115.

Al tiempo que el gobierno mexicano estaba enfrascado en las renegociaciones de la deuda, comenzó a impulsar un proceso de privatizaciones que iba a ser nota característica de las administraciones sucesivas de Miguel de la Madrid (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000). Desde 1986 la presión externa e interna aumentó notablemente sobre el gobierno para vender una buena parte de las empresas estatales. La mayoría de éstas eran relativamente poco eficientes y contaban con deudas difícilmente pagables. Ante la imposibilidad de contar con nuevos subsidios del gobierno, se hacía manifiesto que muchas debían venderse. Así comenzó el proceso de privatización que luego tuvo tantos vericuetos.²⁰

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), se inició el proceso de desmantelamiento del sector paraestatal a partir de liquidaciones de 294 empresas u entidades en bancarota, siendo acompañado por 72 fusiones, 25 transferencias y 155 ventas de firmas. Entre éstas últimas la mayoría eran compañías que habían recibido apoyos de Nacional Financiera pero no podían cubrir sus compromisos. Luego bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari siguieron las ventas de empresas mayores, incluyendo el monopolio telefónico altamente rentable de Telmex que fue a parar a manos de Carlos Slim Helú y sus aliados transnacionales, varias empresas mineras muy importantes, las grandes firmas siderúrgicas, los ferrocarriles nacionales, Conasupo y otras empresas cuya venta fue instrumentada por la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, encabezada por Jacques Rogozinski, quien a su vez era dependiente del secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella.

De acuerdo con Aspe, los ingresos por cuenta de las privatizaciones “no sirvieron para cubrir gasto corriente” sino para cancelar deuda pública. A su vez, Alberto Chang, investigador del Banco Interamericano de Desarrollo, ha afirmado que la mayoría de las empresas industriales, mineras y de comunicaciones aumentaron su productividad de manera notable con respecto al desempeño cuando eran públicas. Sin embargo, esta no es la única

²⁰ El estudio más exhaustivo de la literatura sobre el tema es William L. Megginson y Jeffrey M. Netter, “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization,” *Journal of Economic Literature*, xxxix (junio 2001), pp.321-389.

forma de evaluar los costos y beneficios del proceso de privatización, ya que las propias operaciones de venta implicaron en muchos casos la asunción de enormes pasivos por el Estado. Y, en otros casos, la posterior quiebra de determinadas firmas privatizadas, en particular los mayores bancos, resultaría extremadamente costoso para el gobierno.

De acuerdo con Emilio Sacristán Roy, quien fuera director financiero de empresas siderúrgicas paraestatales en los años de 1982-1985, las privatizaciones que se llevaron a cabo en este sector desde 1987 en adelante fueron altamente costosos para el gobierno y los contribuyentes. En primer lugar, el gobierno asumió pasivos por valor de 6 mil millones de dólares de las empresas AHMSA, y de Sicartsa I y II. Luego vendió las firmas (sin deudas) por la suma de 755 millones de dólares cuando su valor – de acuerdo con su capital contable (basado en valuación de instalaciones y maquinaria)- era cercana a 6 mil millones de dólares; Sacristán señala que, inclusive, en un caso, la empresa compradora vendió parte de la maquinaria por el doble de lo que había pagado por toda la compañía privatizada.

En el caso de los 52 ingenios que pertenecía a la paraestatal *paraguas* conocida como Azucar S.A., que fue liquidada en 1988, son por demás conocidas los procesos de vaciamiento de las empresas por lo gerentes, con lo que también fueron casi regalados a los compradores privados. Nada extrañamente, en años posteriores, cuando dichas firmas privadas enfrentaron problemas por bajas en precios del azúcar y por reclamos de los trabajadores cañeros por falta de pago de salarios, los nuevos directivos se declararon en bancarrota y exigieron rescates del gobierno, que en numerosos casos les permitieron volver a entrar al juego de exprimir a los ingenios sin invertir en nueva maquinaria, vaciar sus existencias y, de nuevo, declararse en quiebra, dejando en la calle a decenas de millares de trabajadores.

La venta de empresas mineras, industriales y comerciales fue acompañada desde principios de 1990 por la subasta los dieciocho bancos comerciales, que habían sido estatizados en 1982 a raíz del exabrupto final del régimen de López Portillo. En casi todos los casos, dichos bancos fueron vendidos a grupos de inversores domésticos, ya que uno de los objetivos de la administración de Salinas de Gortari consistía en coadyuvar a la formación de

grupos empresariales privados nacionales cada vez más fuertes. La venta de los bancos estatizados fue aprovechada por numerosos inversores y operadores bursátiles mexicanos que habían hecho su agosto con operaciones en deuda pública en los años ochenta cuando ésta pagaba altísimas tasas de interés. Entre estos inversores se contaban tanto Carlos Slim Helú como su primo Alfredo Harp Helú y Roberto Hernández: los dos últimos pronto se convirtieron en propietarios de Banamex a partir de su privatización en 1991, siendo dueños de una pequeña casa de bolsa que ganó enorme cantidad de beneficios con el reciclaje de deuda pública doméstica entre 1983 y 1988 a tasas de verdadero agio.

En total, de acuerdo con Rogozinski y Chang, el gobierno obtuvo alrededor de diez mil millones de dólares entre 1990 y 1993 por la privatización de los bancos. Sin embargo, fue tan arriesgada la gestión de dichos bancos por los nuevos dueños que cuando estalló la crisis de 1995, la mayoría fueron a la quiebra y tuvieron que ser rescatados por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), y luego fueron vendidos a bancos extranjeros. De acuerdo con los cálculos de Sacristán Roy, el gobierno acabó aportando alrededor de 30,000 mil millones de dólares en los rescates de los bancos, lo que implica que en vez de haber ganado con las privatizaciones, acabó perdiendo ingentes cantidades de dinero, que serían aportados por los contribuyentes y por PEMEX.

Más allá de los aspectos particulares de las ventas de las paraestatales y los bancos, lo que está claro es que la privatización de más de 500 compañías (grandes y chicas) entre 1986 y 1994, marcó el ocaso de las empresas públicas. Posteriormente, después de 1995 el proceso de privatización siguió su marcha a pasos más lentos, y hoy, ya entrado el siglo XXI parece haber tocado su fin. Pero el hecho es que solamente subsisten unas cuantas empresas públicas grandes, las mayores siendo Pemex y CFE. Es previsible que estas grandes compañías sigan siendo estatales, aún cuando firmen acuerdos u alianzas con empresas transnacionales para determinadas operaciones. Pero también es claro que después de la crisis de los años de 1980 nada seguiría siendo igual. La época de oro de las empresas estatales en México había concluido de manera definitiva.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Luis (1998). *El agua de la nación: una historia política de México, 1888-1946*. México, Ciesas.

Aboites, Luis y Mónica Unde, (2011) eds., *Obras escogidas de Victor L. Uquidi*, vol.4, *El Debate Fiscal*, El Colegio de México (en prensa).

Ayala Espino, José (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, MA Porrúa/Facultad de Economía, UNAM.

Boughton, James M. (2000). "From Suez to Tequila: The IMF as Crisis Manager", en *The Economic Journal (The Journal of the Royal Economic Society)*, enero 2000, pp.273-291.

Cárdenas, Enrique (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México, Fondo de Cultura.

Carrillo Castro, Alejandro (1980). *La reforma administrativa en México*. México, Miguel Angel Porrúa.

Crespo, Horacio, coord., (1989). *Historia del azúcar en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols.

Cline, William (1995). *International Debt Reexamined*. Washington D.C., Institute for International Economics.

Chang, Albrto y Florencio López de Sidanes (2004), "Privatization in Mexico". Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, working paper no.513.

Devlin, Robert (1989). *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.

Evans, Peter (1979). *The alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, Princeton Univesity Press.

Gleason Galicia, Rubén (1943). "Papel de los créditos del exterior en el financiamiento del desarrollo económico". *Investigación Económica*, xv, 4, pp.497-558.

Green, Rosario (1976). *El endeudamiento público exterior de México, 1940-1976*. México, El Colegio de México.

(1988). *La deuda externa de México, 1973-1987*. México, SRE/Nueva Imagen.

Griffith-Jones, Stephany, comp., (1988). *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Gurría, José Angel (1993). *La política de la deuda externa*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ibáñez Aguirre, José Antonio (1997). coord., *México: ciclos de deuda y crisis del sector externo*, México Universidad Iberoamericana.

Kuntz Flicher, Sandra y Paolo Riguzzi, coords.,(1996). *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950*. México, UAM, El Colegio Mexiquense y Ferrocarriles Nacionales de México.

Marichal, Carlos, (1999). *Bancarrotas del virreinato de la Nueva España, 1780-1810*. México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.

Meggison, William L. y Jeffrey M. Netter (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization." *Journal of Economic Literature*, xxxix (junio 2001), pp.321-389.

Moreno, María de los Angeles y Romeo Flores Caballero (1995). *Evolución de la deuda pública externa de México, 1950-1993*, Monterrey, Ed. Castillo.

Quijano, José Manuel (1981). *México: Estado y Banca Privada*. México, CIDE.

Quijano, José Manuel, Hilda Sánchez y Fernando Antía (1985). *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*. Puebla, UAP.

Rogozinski Schtulman, Jacques (1993). *La privatización de las empresas paraestatales*. México, Fondo de Cultura Económica.

---- 1997 *La privatización en México: razones e impactos*, México, Trillas.

Sacristán Roy, Emilio (2006). "Las privatizaciones en México". *Economía UNAM*, vol.3, no.9, 54-64.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1988). *Deuda externa pública mexicana*, SHCP/Fondo de Cultura Económica.

Toledo Beltrán, Daniel y Francisco Zapata (1996). *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. 2 vols.

Vega Navarro, Angel de la (1996). *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM.

Vernon, Raymond (1963). *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Wionczek, Miguel S., ed., (1978) *LDC External Debt and the World Economy*, México, El Colegio de México y el Center for Economic and Social Studies of the Third World.