

# Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre

## la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo

La trayectoria 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), seguida 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 paraestatales; entre 1941 y 1954 unas 144; entre 1955 y 1970 unas 272 y, finalmente, entre 1970 y 1982 un gran total de 1 155.

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Pero antes de entrar en una discusión sobre la evolución de las empresas estatales en el largo plazo, señalando etapas fundamentales, así como los problemas de su financiamiento, creo conveniente mencionar que esta temática ha sido objeto de una amplia gama de estudios teóricos y empíricos, que bien vale la pena conocer para cualquier investigador interesado en su análisis.

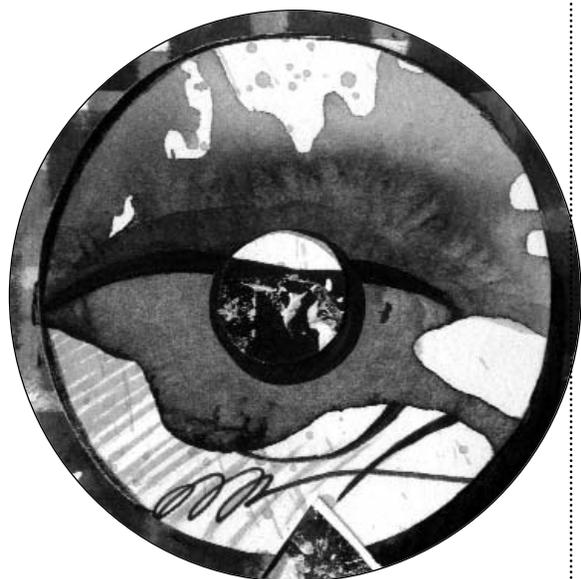
### Teoría de la empresa pública: una variedad de enfoques

Una forma clásica de analizar las empresas estatales partía de los enfoques de la administración pública, poniendo el énfasis en la legislación, la

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> Rogozinski (1993: 34-47), proporciona la información de empresas paraestatales hasta 1993, a partir de datos históricos de SEMIP (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal).

<sup>2</sup> Para una definición de los tres organismos citados, véase Carrillo Castro, *et al.* (1983: 15-30).





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 el país por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Los numerosos estudios del marco administrativo y jurídico de dichas empresas en México realizados por Alejandro Carrillo Castro, Sergio García Ramírez y Jorge Ruiz Dueñas son los más conocidos.

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: es especialmente abundante la bibliografía internacional sobre esta temática en lo que se refiere a tres campos u enfoques: 1) las finanzas públicas y el desempeño de las empresas públicas; 2) 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* (1996 y reed. 2000) ofrece un balance de la literatura internacional y de los principales enfoques analíticos de esta escuela, ya muy 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, historiadores y expertos en desarrollo urbano y manejo de recursos naturales, quienes ponen su énfasis analítico en el concepto y realidad de los servicios públicos. Un excelente estudio reciente sobre el tema lo constituye el conjunto de trabajos de Luis Aboites (1998) sobre el manejo del agua en México desde fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, y el estudio de caso de María Concepción Martínez Omaña (2002). La Comisión Nacional del Agua no es propiamente una empresa estatal sino un organismo público descentralizado, pero ambas categorías tienen muchos paralelos.

Finalmente, dentro de la literatura deben tenerse en cuenta los estudios históricos de empresas y sectores en los que han ejercido un papel fundamental las empresas estatales. Recordemos, en este sentido, los estudios de Sandra Kuntz y colaboradores sobre la historia de los Ferrocarriles Nacionales en el siglo XX. Asimismo es indispensable la consulta de los recientes volúmenes sobre la historia del acero de Francisco Zapata y Daniel Toledo, en los que incluyen estudios detallados sobre las grandes firmas siderúrgicas que fueron propiedad del Estado; la monumental historia del azúcar de Horacio Crespo, que incluye una revisión detallada de la trayectoria de la Unión Nacional de Productores de Azúcar S. A. (UNPASA) desde los años de 1930 hasta su liquidación, a finales del decenio de 1980; así como los diversos estudios publicados por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) en el decenio de 1980 sobre sectores industriales en los que el Estado ha ejercido un papel importante.

He mencionado estas distintas formas de abordaje del tema de las empresas estatales para sugerir la gran complejidad del tema, y la conveniencia de *combinar* planteamientos teóricos y empíricos para entender su trayectoria histórica. El resto de este breve ensayo está

dedicado a una propuesta de tipología para comprender la evolución de las empresas estatales en México en diferentes épocas históricas, enfatizando los aspectos financieros. Posteriormente, se centra este trabajo en un comentario sobre el impacto contradictorio del financiamiento de las empresas estatales en su época de oro, 1970-1982, que dio paso a la quiebra y ocaso de la mayoría de las mismas en el decenio de 1982-1992.

### Tipología histórica de las empresas estatales

Las empresas estatales han existido desde hace mucho tiempo. En el caso de México, la primera etapa de funcionamiento de este tipo de organizaciones económicas se dio durante la Colonia, especialmente en la época borbónica, durante la cual encontramos que la mayoría de dichas entidades constituían *monopolios fiscales*: el estanco del tabaco, la mayor empresa del mundo atlántico; el monopolio del azogue; el estanco de la sal y de la pólvora, etcétera. Éstas eran empresas organizadas bajo un esquema imperial; por ejemplo, para el caso de España, contamos con el trabajo de Francisco Comín, y para la Nueva España la investigación de Guillermo Céspedes del Castillo, sin ignorar que existen otros trabajos sobre el particular.

En la primera mitad del siglo XIX, la mayoría de los monopolios fiscales fueron debilitándose y eventualmente disolviéndose. Sin embargo, en la segunda mitad de ese siglo, en diversos países latinoamericanos, se comenzaron a crear un número considerable de empresas estatales, especialmente en los sectores de ferrocarriles y banca, así como entidades económicas públicas encargadas de la administración de telégrafos, correos, puertos y suministro de agua. La base de éstas ya no era del tipo del monopolio fiscal colonial, sino que operaban o como *empresas paraestatales* o como *organismos de servicios públicos* que cobraban tarifas por sus servicios. Éste era un nuevo concepto, observado en la operación de las empresas públicas que adquirieron fuerza en Argentina, Brasil, Chile y otros países sudamericanos desde 1850 en adelante.

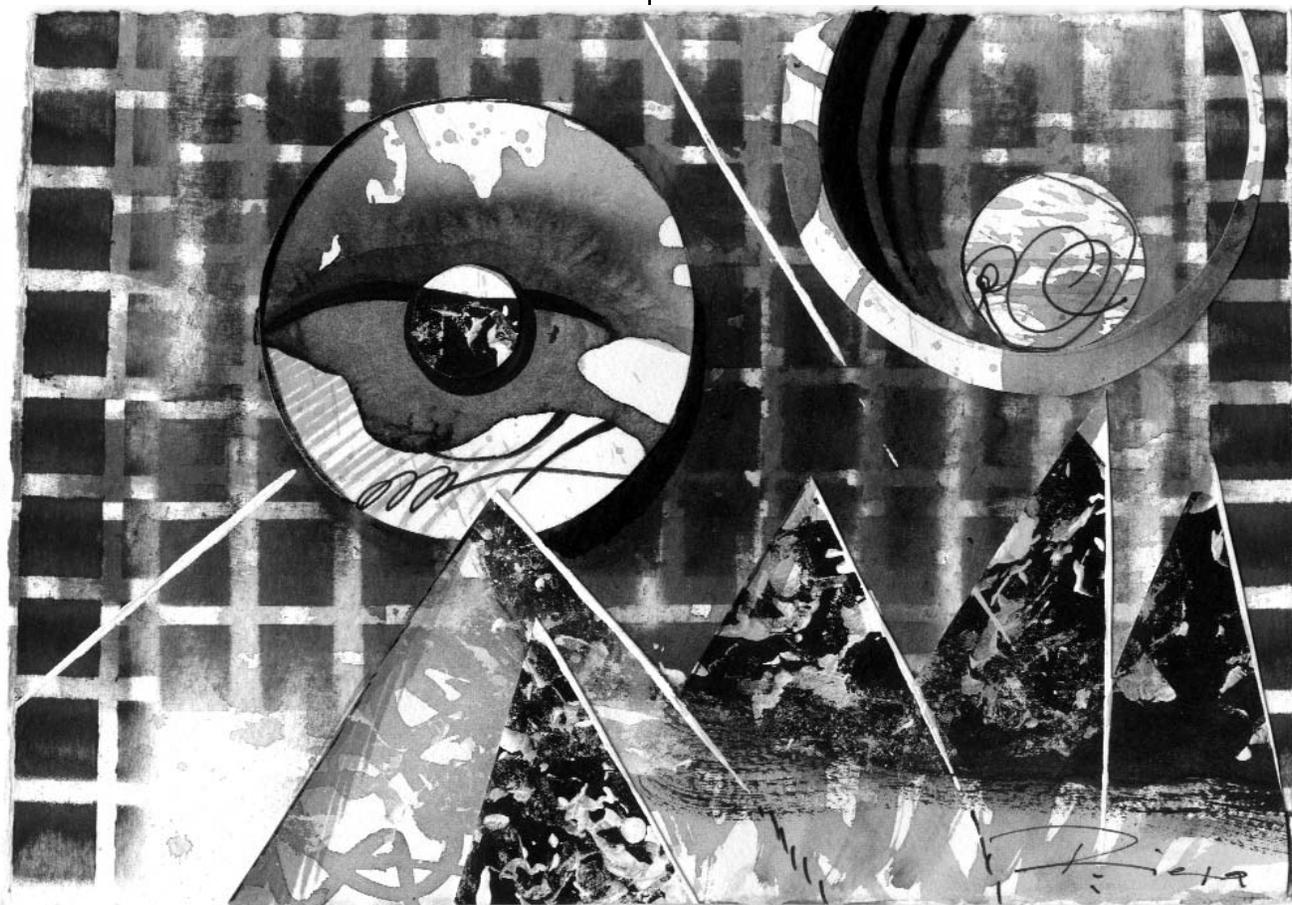
Como es bien sabido, a fines del Porfirato el Estado mexicano impulsó al menos dos empresas importantes

con capitales mixtos, públicos y privados: Ferrocarriles Nacionales de México (1908) y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (1908). Debe observarse que esta política acercaba México a otros países latinoamericanos que ya tenían un número de empresas estatales, de transportes y de banca.

Durante la Revolución, el Estado mexicano jugó un papel más decisivo en la economía: desde 1915 incautó (y efectivamente estatizó) la mayor parte de los bancos regionales del país, tomó el control de la empresa de tranvías de la Ciudad de México, y se apropió de un importante número de haciendas. Sin embargo, no se planteó un nuevo concepto de empresa pública, sino que se adoptó una especie de supervisión controlada de ciertos sectores económicos clave. No sería sino hasta los años de 1920, que comenzaría 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 empresas estatales creadas entre 1925 y 1940 fueron bancos, lo que se debió a la demanda de nuevos instrumentos financieros tras la destrucción del sistema bancario y de los mercados de capitales que había tenido lugar en la Revolución. Concretamente, desde los años de 1920 se fue creando una banca paraestatal con objeto de proporcionar apoyos específicos al sector agrícola e industrial. 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 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), la 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 Banco del Ejército, el Banco Obrero, ya desaparecido, e inclusive un banco que estaba destinado a apoyar a 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 estadounidenses y británicas en 1938, y simultáneamente la organización de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que encuentra sus orígenes históricos en 1937.

La situación financiera más compleja fue la de Ferrocarriles Nacionales, ya que el 50 por ciento del capital en forma de acciones, y sobre todo de bonos, estaba en manos de inversores extranjeros. Se tardó más de treinta años (1914-1944) en lograr la plena estatización de esta empresa. Como se recordará, después del comienzo de la Revolución mexicana, la situación financiera comenzó a complicarse y en 1914 —en medio de violentas luchas entre las facciones políticas— el gobierno federal suspendió los pagos sobre la deuda externa. Para entonces, el valor nominal de la deuda pública consolidada era de aproximadamente 300 millones de dólares, al que había que agregar otros 300 millones de los bonos externos pagaderos en oro de la empresa paraestatal de Ferrocarriles Nacionales de México. El gobierno mexicano declaró una moratoria unilateral de pagos desde 1914 cuando, a raíz

de la Revolución, las arcas del Tesoro simplemente quedaron vacías. Durante las décadas siguientes se llevaron a cabo repetidas negociaciones con los banqueros (que representaban a los acreedores extranjeros), pero el monto de los pagos concedidos por el gobierno fue siempre insignificante.

Las negociaciones sobre lo que podríamos denominar la deuda externa de Ferrocarriles Nacionales continuaron durante largo tiempo, siendo zanjadas finalmente por acuerdos firmados en 1942 y 1946, por los cuales los accionistas de la empresa paraestatal de Ferrocarriles Mexicanos recibieron un pago en efectivo de 100 millones de dólares por propiedades originalmente valuadas en diez veces esa suma.<sup>3</sup> En otras palabras, se canceló el 80 por ciento de la deuda externa. A partir de entonces, la mayor empresa del país quedó completamente en manos del Estado.

<sup>3</sup> Para el texto completo de los acuerdos de 1942 y 1946, consúltese Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre deuda pública*, México, SHCP, 1958, pp. 195-578.

Por su parte, en el caso de Pemex, los métodos de capitalización fueron drásticos, partiendo de una simple expropiación, la que sería también zanjada en complejas negociaciones entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Gran Bretaña a finales de la Segunda Guerra Mundial. En lo que se refiere a la CFE, la expansión inicial se basó en inversiones propias, siendo complementadas luego con préstamos externos que permitirían la nacionalización de empresas eléctricas extranjeras a finales del decenio de 1950. Los estudios de Miguel Wionczek describen su financiamiento en los primeros decenios de la CFE.

#### Las empresas estatales y su financiamiento en la posguerra

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 de la reinversión de éstas, pero fueron cobrando alguna importancia los créditos bancarios y préstamos extranjeros, casi todos gestionados por Nacional Financiera. Haremos hincapié en este tema del endeudamiento externo de las empresas estatales, porque este tipo de financiamiento resultó fundamental para su gran expansión en los años de 1970, así como para su crisis, en 1982.

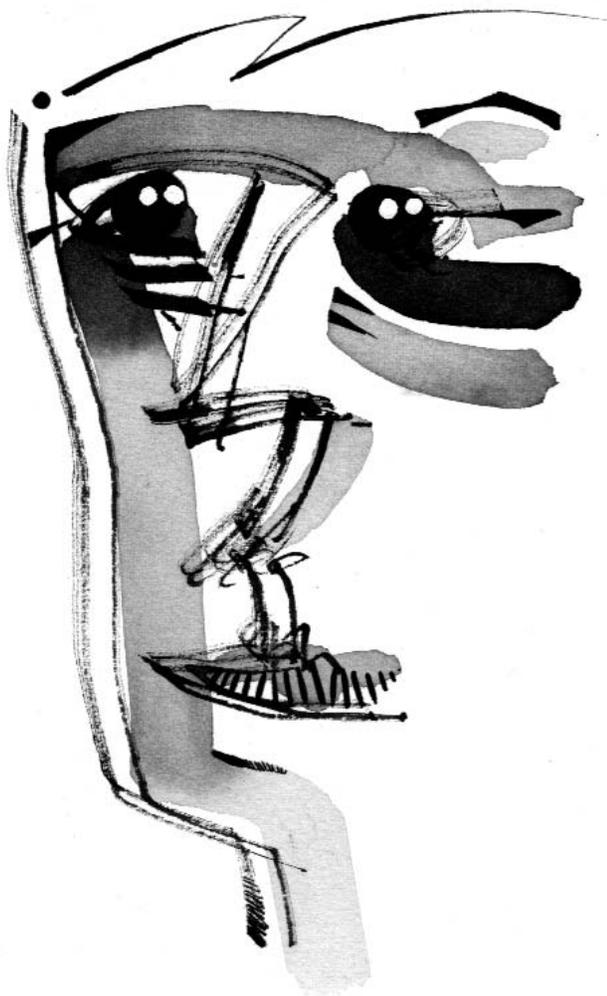
Desde la Segunda Guerra Mundial, fue en los rubros mencionados que se obtuvo mayor cantidad de préstamos externos, siendo Nacional Financiera intermediaria oficial que garantizaba un buen número de los créditos otorgados por organismos extranjeros de financiamiento. Así por ejemplo, entre 1942 y 1955, ayudó a gestionar unos 300 millones de dólares en

préstamos del Export-Import Bank (Ex-Im Bank) de Estados Unidos, 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 CFE, Pemex, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes y un buen número de empresas adicionales que recibieron créditos menores.<sup>4</sup> Después de 1955, este financiamiento se amplió con créditos para importación de equipo para transportes, energía eléctrica e industria.

De nuevo, en el caso de los préstamos otorgados por el Banco Mundial (conocido entonces como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), la agencia intermediaria fue Nacional Financiera, la cual gestionó créditos externos por valor de 150 millones de dólares entre 1949 y 1955, siendo destinados a la electrificación y al desarrollo del sistema ferroviario, y en una proporción mínima a la industria de transformación. Luego de 1954 se suspendieron nuevos créditos del Banco Mundial para México, no siendo sino hasta 1958 cuando se obtuvieron otros 45 millones de dólares para completar el programa quinquenal de electrificación.

A pesar de los montos relativamente pequeños de estos créditos, fueron clave para los procesos de industrialización que tuvieron lugar en el país en los años de 1950. Por otra parte, debe recordarse que todavía no existía una oferta significativa de capitales internacionales para inversión en México. De allí que en los años de 1960 fuese tan importante el papel de la banca multilateral. Como lo ha referido Rosario Green en una monografía sobre el tema, un buen número de los proyectos de desarrollo en los años de 1960-1970 fueron apuntalados con préstamos de la banca multilateral. Entre los organismos que proporcionaron mayores recursos destacaron tres: el Banco Mundial (800 millones de dólares), el Banco Interamericano de Desarrollo (530 millones de dólares) y el Ex-Im Bank, del gobierno de Estados Unidos (660 millones dólares). El Banco Mundial otorgó apoyos fundamentales para financiar

<sup>4</sup> Rosario Green (1988: 70-72) no da cuenta de estos créditos por no haberse fijado en el papel de Nacional Financiera, como gestora de los préstamos del Ex-Im Bank.



proyectos de electrificación, con una clara preferencia por la CFE que requería importar una gran cantidad de equipo. En segundo término, proporcionó préstamos para la construcción de carreteras, seguido a considerable distancia por créditos otorgados al sector mexicano de riego, a la agricultura y la industria. En cambio, el Banco Interamericano de Desarrollo tenía otras prioridades, destacándose en primer lugar los préstamos para irrigación, seguidos por créditos para la agricultura, la industria y los transportes. Finalmente, el Ex-Im Bank, como de costumbre, otorgaba fundamentalmente fondos para facilitar la exportación de bienes de capital de Estados Unidos a México.<sup>5</sup>

En toda esta etapa se fueron multiplicando las empresas estatales, que llegaron a ser más de 270 para el

año de 1970. En términos generales, la mayoría estaban dedicadas a banca, transportes y comunicaciones e industrias productoras de bienes intermedios, como ya se señaló. Sin embargo, después de 1970 fue ampliándose enormemente el abanico de las empresas estatales e increíblemente llegó a superar el número de más de mil firmas estatales o paraestatales. En este sector se fueron incluyendo firmas de todos los sectores y todos los colores, siendo algunas simples rescates, mientras otras proyectos de tipo político/económico. En todo caso, en el decenio de 1970 se fue desvirtuando el concepto de lo que debían ser las 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 supervisarlo y regularlo. Ello no resultó funcional, situación que empeoró gravemente como consecuencia del fuerte endeudamiento externo de las mayores empresas estatales.

#### El auge de la deuda externa en los años de 1970: la construcción de una tragedia

Si bien el endeudamiento había despegado en los años de 1960, debe enfatizarse que fue en el decenio de 1970-1980 cuando 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 hacia principios de 1982. Curiosamente, la proporción relativa de deuda pública y privada no se modificó, alcanzando aproximadamente 70 por ciento para el sector público y casi 30 por ciento para el sector privado durante el gran auge de endeudamiento externo, entre 1972 y 1982.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La información sobre los préstamos de los organismos financieros multilaterales u oficiales proviene de Green (1998), *passim*.

<sup>6</sup> Un análisis fundamental del endeudamiento de los años de 1970 es el de Rosario Green (1988 y 1998).

Cuadro 1  
Saldo de la deuda externa pública  
Deuda bruta según el tipo de usuario. 1970-1996  
(valores porcentuales)

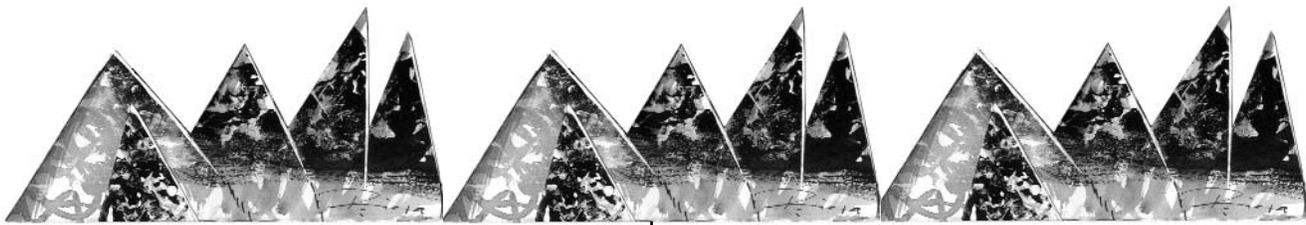
Año	Sector gobierno	Sector paraestatal contratado	Entidades financieras	Otras entidades	Total
1970	16.45%	44.27%	29.68%	9.60%	100.00%
1971	16.32%	44.80%	29.64%	9.23%	100.00%
1972	17.38%	43.95%	24.67%	13.99%	100.00%
1973	19.60%	42.80%	27.00%	10.59%	100.00%
1974	19.54%	41.28%	29.26%	9.92%	100.00%
1975	15.01%	41.56%	30.01%	13.41%	100.00%
1976	14.95%	39.43%	34.30%	11.32%	100.00%
1977	16.01%	39.81%	30.34%	13.84%	100.00%
1978	18.26%	43.12%	30.40%	8.22%	100.00%
1979	17.26%	45.06%	31.48%	6.21%	100.00%
1980	16.63%	48.17%	29.30%	5.90%	100.00%
1981	13.66%	50.06%	31.02%	5.26%	100.00%
1982	21.19%	46.27%	26.07%	6.47%	100.00%
1983	27.12%	42.49%	23.91%	6.48%	100.00%
1984	35.53%	39.27%	20.94%	4.25%	100.00%
1985	35.56%	40.49%	19.73%	4.21%	100.00%
1986	42.04%	30.05%	23.89%	4.02%	100.00%
1987	42.98%	28.62%	24.72%	3.68%	100.00%
1988	45.67%	26.13%	24.99%	3.20%	100.00%
1989	48.11%	26.98%	22.31%	2.61%	100.00%
1990	59.87%	10.47%	27.68%	1.99%	100.00%
1991	63.92%	9.86%	25.31%	0.92%	100.00%
1992	58.01%	12.36%	29.60%	0.02%	100.00%
1993	54.83%	12.07%	33.10%	0.00%	100.00%
1994	52.18%	14.06%	33.76%	0.00%	100.00%
1995	59.46%	11.59%	28.95%	0.00%	100.00%
1996	76.96%	13.08%	9.97%	0.00%	100.00%

Fuente: José Antonio Ibáñez, *Subdesarrollo, mercado y deuda externa* (2000).

Una 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 (50 por ciento) era responsabilidad del sector paraestatal industrial, mientras que casi 20 por ciento era de la banca paraestatal. Aparte del gobierno federal que en sí mismo retenía el 14 por ciento de la deuda, los mayores deudores fueron Pemex, la CFE —cada uno con algo más de 3 mil mi-

llones de dólares—, seguidos por tres bancos paraestatales y uno privado: Bancomer. Debe señalarse que si bien el incremento de la deuda contraída por Pemex fue de 600 por ciento en seis años, los bancos públicos y privados fueron aún más atrevidos, aumentando su endeudamiento externo por entre mil y dos mil por ciento en el mismo lapso (véase cuadro 1).

Hay un factor fundamental que explica la actitud de los tecnócratas y banqueros mexicanos, quienes



consideraban que no existía el peligro real de un incremento adicional de la deuda externa. Me refiero al hecho que significó el descubrimiento de inmensos yacimientos de petróleo en el Golfo de México en 1976. Con las ganancias obtenidas por la explotación del “oro negro”, se consideraba como factible el pago de la deuda, a pesar de que ésta crecía aun más rápidamente que los ingresos logrados por las exportaciones de crudo.

Un amplio abanico de bancos internacionales inmediatamente se dieron a la tarea de atraer como clientes al gobierno mexicano, las empresas paraestatales y los bancos, así como a algunas compañías privadas mexicanas. De acuerdo con la 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 Estados Unidos que manejaban alrededor del 47 por ciento de la deuda externa pública. Para 1980, en cambio, bancos del Reino Unido controlaban casi 24 por ciento 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 (Green, 1998). Sin embargo, ya en plena crisis financiera internacional —en 1981-1982— el porcentaje de nuevos préstamos proporcionados por bancos de Estados Unidos volvió a repuntar, siendo mayoritariamente créditos a muy corto plazo, con tasas de interés cada vez más altas, destinados simplemente a refinanciar la deuda preexistente.

De nuevo, dos grandes empresas paraestatales encabezaron la carrera por los préstamos —Pemex y CFE—, aunque la petrolera claramente llevaba la delantera. De hecho, fue desde esas fechas cuando 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 hasta nuestros días. Y debe agregarse que ello explica porque 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 (Green, 1998: 104 y Quijano, 1985: 159-161). Los bancos paraestatales Nacional Financiera, Banrural y Banobras incrementaron sus deudas externas de manera notoria hasta aproximarse a los 20 millones de dólares (véase cuadro 2). En principio, los directivos de estas entidades y de varios bancos mexicanos privados hicieron el cálculo de poder obtener fondos a bajo costo en el exterior, para luego re-prestarlo a nivel doméstico a tasas más altas. Pero todo el juego financiero dependía de que no hubiese una alza súbita de intereses a nivel internacional ni una devaluación en México, procesos ambos que sí se dieron, el primero a partir de la subida de los intereses en 1981 y, luego, la doble devaluación de 1982 y 1983.

La irresponsabilidad en el manejo de la banca estatal y privada ayuda a explicar porqué estas empresas se encontraron en virtual situación 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 sobre buena parte del sistema financiero del país.

#### Quiebra financiera de las empresas estatales a partir de la crisis de 1982

La nacionalización de la banca permitió al gobierno contar con una fuente de crédito enorme que contribuiría a cubrir los inevitables déficit que surgieron desde el estallido de la crisis. Pero no resolvió el problema del endeudamiento externo, que se agudizó de manera



Cuadro 2  
Deuda pública externa, principales prestatarios\*  
(Millones de dólares)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Saldo	4 546	5 065	7 071	9 975	14 449	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813	52 961	58 874	62 556	69 378
Gobierno federal	742	798	1 081	1 488	1 550	2 864	3 669	4 797	5 135	4 828	5 511	8 483	12 365	16 115
Pemex	508	489	727	925	1 732	2 221	3 038	4 322	5 802	8 121	15 669	15 954	15 383	15 284
Sector eléctrico	1 056	1 213	1 094	2 058	2 782	3 264	3 734	4 813	5 823	4 794	5 582	6 248	6 246	6 099
Nafinsa	224	407	641	913	1 525	2 422	2 354	2 509	2 393	5 946	9 145	10 272	10 413	11 036
Bancomer	30	58	462	810	972	1 041	678	247	460	1 503	3 185	3 221	3 183	3 247
Banobras	47	54	146	245	323	625	864	844	2 106	2 481	4 521	4 842	4 958	5 007
Banrural	405	356	500	909	627	981	1 116	1 233	1 230	1 466	2 529	2 704	2 688	2 927
Finasa	235	38	117	141	352	666	903	1 109	1 147	1 564	1 455	1 385	1 366	1 408
Conasupo	214	369	682			666	402	346	1 086	1 261	1 252	1 336		
Telmex	271	323	453	597	687	751	775	765	753	730	897	934	941	
Fertimex	40	48	48	43	50	124	127	158	214	224	473	472	447	573
AHMSA	74	104	114	210	362	471	470	421	387	361	527	468	453	451
Fundidora Monterrey	-	-	-	-	-	-	-	-	-	365	360	349	358	
Banpesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	101	328	312	341
Sicartsa	-	5	5	85	247	284	317	336	287	92	73	199	282	535
Otros	1 185	1 224	1 413	1 695	3 116	3 311	4 209	4 034	3 606	1 330	2 009	1 780	1 925	3 720

\* Deuda de largo plazo.  
Fuente: Rosario Green (1998), cuadro 20.



notoria en la medida que el gobierno no tenía recursos con qué pagar. Las sucesivas reestructuraciones de la deuda —llevadas a cabo en los años sucesivos— consistieron esencialmente en préstamos de refinanciamiento otorgados por la banca internacional para que el gobierno no se declarara en moratoria. Eventualmente, los acreedores obligaron a las autoridades hacendarias a canalizar el grueso de los recursos petroleros a cubrir los intereses de la deuda. Una parte sustancial de la deuda de las paraestatales fue trasladada al gobierno federal y a la banca paraestatal, pero era garantizada esencialmente por Pemex.

Desde 1986 la presión aumentó notablemente sobre el gobierno para vender una buena parte de las empresas estatales. La mayoría de éstas eran 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.<sup>7</sup> Pero más allá de los aspectos particulares con respecto a la venta de determinadas empresas, lo que deseamos subrayar es que el proceso de privatización que implicó la venta de 500 empresas paraestatales (grandes y chicas) entre 1986 y 1990, marcaba el ocaso de las empresas públicas. La venta de Telmex, de empresas mineras y siderúrgicas, de los Ferrocarriles Nacionales, de Conasupo y de tantas otras firmas constituye un capítulo importante pero poco estudiado de la reciente historia económica del país.

A lo largo del decenio de 1990, el proceso de privatización siguió su marcha y, aunque hoy en día parece haber tocado su fin, el hecho es que solamente subsisten unas cuantas empresas públicas grandes, siendo las mayores Pemex y CFE. Es previsible que estas grandes compañías sigan siendo estatales, aun cuando firmen acuerdos con empresas transnacionales para determinadas operaciones. Pero también es claro que después

de la crisis de 1982 nada seguiría siendo igual. La época de oro de las empresas estatales había concluido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, *El agua de la nación: una historia política de México, 1888-1946*, México, CIESAS, 1998.
- Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Facultad de Economía-UNAM, 2000.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México* (pról. de Francisco Labastida Ochoa), México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- Céspedes del Castillo, Guillermo, *El tabaco en Nueva España*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1992.
- Comín Comín, Francisco y Pablo Martín Aceña, *La Compañía Arrendataria de Tabacos. La evolución del monopolio entre 1936 y 1945*, Madrid, Fundación Empresa Pública, 1999.
- Crespo, Horacio (coord.), *Historia del azúcar en México*, 2 vols., FCE/Azúcar S.A., 1989.
- Evans, Peter, *The alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Green, Rosario, *La deuda externa de México: 1973-1987, de la abundancia a la escasez de créditos*, México, Nueva Imagen, 1988.
- , *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997: de abundancias y escaseces*, México, Fundación Colosio/FCE, 1998.
- Kuntz Flicher, Sandra y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950*, México, UAM/El Colegio Mexiquense/Ferrocarriles Nacionales de México, 1996.
- Martínez Omaña, María Concepción, *La gestión privada de un servicio público: el caso del agua en el Distrito Federal, 1988-1995*, México, Instituto Mora/Plaza y Valdés, 2002.
- Meggison, William L., y Jeffrey M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", en *Journal of Economic Literature*, XXXIX, junio de 2001, pp. 321-389.
- Quijano, José Manuel, Hilda Sánchez y Fernando Antía, *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*, Puebla, UAP, 1985.
- Rogozinski S., Jacques, *La privatización de las empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.
- , *La privatización en México: razones e impactos*, México, Trillas, 1997.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre deuda pública*, México, SHCP, 1958.
- Toledo Beltrán, Daniel y Francisco Zapata, *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, 2 vols., México, UAM-Iztapalapa, 1997.
- Vega Navarro, Ángel de la, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM, 1999.

<sup>7</sup> El estudio más exhaustivo de la literatura sobre el tema es William L. Meggison y Jeffrey Milton Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", en *Journal of Economic Literature*, XXXIX, junio de 2001, pp. 321-389.