

La privatización: un cambio estructural en la administración

Para estudiar la organización de la administración pública federal se adopta en este texto no un criterio histórico o cronológico, sino lógico. Se quiere decir que no se describirán las etapas y momentos sucesivos del proceso de modernización administrativa, sino su resultado. Es sabido que las modificaciones a la estructura de la administración se dan en momentos diferentes en el tiempo. En ocasiones fue un proceso de aproximación sucesiva, como la sectorización: en otras un proceso inductivo, primero se hicieron cambios en las leyes orgánicas y secundarias y después en la Constitución; finalmente otras modificaciones siguieron un curso deductivo que se inició en la ley de más alta jerarquía. Se comprende así que el proceso de modernización administrativa es un proceso en el tiempo. Tal vez la reflexión más importante consiste en afirmar que la modernización es un proceso continuo, permanente.

Las principales características de la estructura de la administración pública federal son:

- La Constitución establece dos formas de organización de los órganos del poder ejecutivo federal: la administración pública centralizada y la paraestatal.
- La Constitución dispone la expedición de una ley orgánica que distribuya los negocios administrativos entre las distintas secretarías de estado y departamentos administrativos.
- La ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF) crea las secretarías de Estado y, eventualmente, los departamentos administrativos. La propia ley orgánica distribuye las funciones a esa secretarías.
- La LOAPF señala las base jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al presidente. Se crean tales oficinas por acuerdo presidencial.
- La Constitución dispone que la LOAPF dé bases generales para la creación de las entidades paraestatales y para la intervención del ejecutivo federal en su operación.

El artículo 90 de la Constitución dice a la letra:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Criterio básico

Principales características de la estructura

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La sectorización de la administración

Hasta el año de 1984 el sector público del país experimentó una expansión constante, casi explosiva. Como se pone de relieve en el cuadro correspondiente, el sector paraestatal de la administración pública federal estaba constituido por 89 organismos descentralizados, 619 empresas de participación estatal mayoritaria, 56 empresas de participación estatal minoritaria y 192 fondos y fideicomisos. Un total de 956 entidades integraban el enorme sector descentralizado federal. La distribución sectorial de ese vasto universo descentralizado puede observarse, también, en el cuadro de referencia. Un estudioso de los procesos de sectorización y privatización señala lo siguiente:

"Del estudio del comportamiento sectorial se desprende que entre las causas que generaron el crecimiento desmedido del sector público, se encuentra el rescate de empresas privadas con problemas financieros emprendido con el propósito de conservar la planta productiva y el empleo: una actitud claramente injustificable como un programa de largo plazo, toda vez que rescatar empresas en quiebra para mantener los empleos y, más aún, crear empresas y organismos con los recursos provenientes de la riqueza petrolera, distorsionan el verdadero papel del Estado, pasando de ser "rector" e impulsor del desarrollo a "propietario" y "administrador".

Rogozinski, 1997.

Necesidad de la sectorización

El crecimiento del sector paraestatal en México fue muy rápido. En 1946 existían 150 unidades paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos; y en 1982 su número ascendió a 956. El crecimiento de ese grupo de entidades obedeció a diversas razones de estado; por ejemplo la necesidad de explotar un recurso natural que por ley sólo puede hacer el estado (Pemex, CFE, etcétera); la necesidad de atender prioritariamente un servicio público (los FECC.; el Metro-STC., entre otros); la necesidad de regular ciertos procesos económicos (CONASUPO y sus filiales); la conveniencia de no permitir el cierre de ciertas fuentes de trabajo (SOMEX o Ayotla Textil); la necesidad de estimular la inversión privada en ciertos campos (FONATUR); la conveniencia de sustituir a la inversión privada (Azufrera Panamericana, sería el caso); la necesidad de suplir o complementar inversión privada suficiente (Sidermex y Productora Mexicana de Tubos). En fin, numerosas razones, válidas en su momento, explican la expansión del sector paraestatal.

Importa subrayar que esta diversidad de origen y organización creó graves dificultades para la planeación, control, seguimiento y evaluación de las acciones de toda la administración paraestatal.

DISTRIBUCIÓN POR SECTORES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES¹

SECTORES	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS	PARTICIPACIÓN ESTATAL MAJORITARIAS	PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIAS	FONDOS Y FIDEICOMISOS	TOTAL ²
TOTAL	89	619	56	56	192	956
Sectores económicos	47	559	-	-	159	821
Secretarías de:						
Hacienda y crédito público	5	54	2	-	63	124
Programación y presupuesto	5	15	-	-	2	22
Energía, minas e industria paraestatal	12	316	37	-	11	376
Comercio y Fomento Industrial	7	21	-	-	3	31
Agricultura y recursos hidráulicos	12	50	4	-	20	86
Turismo	-	19	2	-	11	32
Comunicaciones y transportes	4	43	10	-	4	61
Desarrollo urbano y ecología	2	17	-	-	43	62
Pesca	-	24	1	-	2	27
Sectores de bienestar social	38	18	-	-	22	78
Secretarías de:						
Educación pública	18	17	-	-	17	52
Salubridad y asistencia	17	1	-	-	1	19
Trabajo y previsión social	3	-	-	-	4	7
Sectores políticos	4	42	-	-	11	57
Secretarías de:						
Gobernación	2	40	-	-	1	43
Relaciones exteriores	-	-	-	-	1	1
Defensa nacional	1	-	-	-	4	6
Reforma agraria	1	1	-	-	5	7

Notas:

1 Fuente: Elaboración con base al acuerdo presidencial, D.O. 3 de septiembre de 1982

2 No incluye las 8 entidades del sector administrativo del D.D.F. (6 organismos y 2 empresas de participación estatal mayoritaria); tampoco considera las 29 sociedades nacionales de crédito.

Un sector público de tales dimensiones y complejidad, cuyo crecimiento había tenido lugar en pocos años, requería de una estructura y organización cuya finalidad principal consistiera en asegurar la coordinación de su operación y su control. Para responder a esas necesidades fue creado, luego de varios ensayos y errores, el sistema denominado: sectorización. Este sistema quedó plasmado en los actuales artículos 48, 49 y 50 de la LOAPE.

En el diagnóstico de la situación administrativa elaborado por la comisión de administración pública, en 1967, surgieron las primeras ideas acerca de la conveniencia de crear sectores administrativos con su respectiva cabeza de sector.

El proceso de sectorización se inició en enero de 1977 y en fases necesarias que lo han perfeccionado, logró un alto grado de avance institucional que finalmente caracteriza a la estructura actual de la administración pública federal.

La sectorización de la administración pública federal, se debe entender como el acto jurídico administrativo mediante el cual el presidente de la república determina el

Definición y alcance de la sectorización

agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. La sectorización es, por tanto, un sistema de trabajo.

Tres elementos componen esta definición:

- a) Un sujeto activo, representado por la secretaría o departamento administrativo que coordina el sector correspondiente.
- b) Los sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector (organismos, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, fondos y fideicomisos).
- c) Una acción que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades, que quedan dentro de un sector. Acción que considera la conducción de la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento.

Objetivos básicos de la sectorización

La misión de la sectorización es convertir a las dependencias directas del ejecutivo federal (secretarías o departamento), en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta manera -por sectores de actividad- a la administración pública federal, a fin de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales.

El esquema de organización y funcionamiento sectorial de la administración pública federal, tiene como objetivos básicos:

- Ordenar la administración pública paraestatal en sectores, o sea grupos de empresas que dependen en ciertos aspectos de un coordinador de sector que es un secretario de estado o un jefe de departamento. Ello con el fin de lograr una mayor coordinación y control de las entidades que la integran.
- Elevar la eficiencia de las entidades.
- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas.
- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal.

Criterios de sectorización

El agrupamiento de las entidades de la administración pública paraestatal en cada uno de los sectores administrativos, considera la afinidad entre sus objetivos y actividades, y las atribuciones y funciones de la secretaría que va a ser una cabeza de sector.

Algunas entidades paraestatales persiguen propósitos vinculados con la esfera de competencia de más de una secretaría. Su agrupamiento se definió entonces, casuísticamente, en función de su mayor relación con las políticas prioritarias del gobierno de la república.

Otros criterios de clasificación sectorial aplicados con anterioridad a los procesos de privatización, fueron los siguientes:

- Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agruparon en el sector administrativo que coordina la secretaría de hacienda y crédito público, lo cual no implicó que junto con ellas quedaran agrupadas en ese

mismo sector las entidades paraestatales en cuyo capital participaban mayoritaria o minoritariamente si sus actividades no eran afines a las de esa secretaría.

- Debido a que una buena parte de las entidades paraestatales se integraban en consorcios o grupos de empresas que respondían a una matriz, se procedió, en una primera instancia, al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una unidad. De esta manera las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a la sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.
- Los fideicomisos eminentemente financieros y no ligados directamente a los programas sustantivos, se agruparon en el sector coordinado por la secretaría de hacienda y crédito público mientras que los fideicomisos operativos o vinculados directamente a programas sustantivos se distribuyeron en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor conexión.
- Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tenían relación con más de una dependencia centralizada, se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales.

En el sistema de agrupamiento estructural existen tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

- a) Las secretarías o entidades de orientación y apoyo global, llamadas generalmente globalizadoras, son: hacienda y crédito público y la contraloría y desarrollo administrativo.
- b) Las secretarías que son coordinadores o cabezas de un sector. Son 16, pues incluye también a la SHCP, en calidad de coordinadora de sus respectivo sector. La secretaría de marina y la contraloría no coordinan sector alguno.
- c) Las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector tienen un número variable.

Las secretarías de hacienda y la contraloría en su condición de dependencias de orientación y apoyo global, llevan a cabo las siguientes tareas para efectos de la sectorización:

- Normativas o definitorias, en virtud de que son órganos de autoridad.
- De vigilancia y control global en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del sector público.
- De apoyo y asistencia técnica, para habilitar a las dependencias en su papel de coordinadoras de sector.

Estas dependencias establecen las normas y políticas que regulan la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial, actuación en la economía, rentabilidad social y financiera y la situación patrimonial específica de cada una. Excepcionalmente, sustituyen a las dependencias y entidades en su tarea de coordinación, cuando es necesario debido a la inacción o inadecuada función de alguna de éstas.

Asimismo, deben coadyuvar a fortalecer la acción de los coordinadores de sector, procurando que ninguna de las instancias o niveles de decisión sirvan de pretexto para la sustitución o duplicación de las funciones operativas que a cada dependencia o entidad paraestatal corresponda.

Categorías sectoriales

Dependencias de orientación y apoyo global

En resumen, este primer nivel de decisiones, está encargado de normar y controlar y, en su caso, orientar y apoyar las actividades del coordinador de sector y de las entidades que lo integran.

Dependencias coordinadoras de sector

El esquema de sectorización concibe a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto.

Una de sus funciones, es integrar la presentación de los planes y programas de las entidades que se agrupan en su sector, ante las dependencias responsables de las decisiones globales.

La cabeza de sector estudia que exista debida concordancia entre los objetivos y metas individuales de sus entidades, con los generales para cada sector administrativo y los de mayor agregación incluidos en la programación económica y social. Cada una de estas dependencias coordinadoras, llevan a cabo trabajos que les permiten tener una concepción integral del sector.

Por otra parte, uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector formule estudios sobre cada una de ellas, a fin de proponer la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de ellas, dentro del sector respectivo. Así como estudiar y someter a consideración del presidente, vía la globalizadora específica, las modificaciones a su estructura básica.

Las atribuciones de las cabezas de sector en relación a las entidades que coordina, comprenden actividades de planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia, información, así como acciones específicas para establecer normas jurídicas, instrucciones sobre organización y modernización administrativa.

Entidades paraestatales coordinadas

La tercera instancia o nivel de preparación de decisiones está integrada por todas las entidades paraestatales. Constituyen el ámbito de la administración pública federal donde se producen sus funciones típicamente operativas, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que desarrollan las dependencias directas del ejecutivo.

En el esquema sectorial, las entidades paraestatales mantienen su personalidad jurídica, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque se obligan a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto.

II

El proceso de privatización: antecedentes

El cambio más importante que se ha dado en la administración pública de México en los últimos veinte años ha sido el proceso de privatización, también llamado desincorporación de activos. La privatización ha tenido un amplio impacto sobre la estructura administrativa federal y local por los motivos siguientes:

- a) Representó una modificación de fondo respecto del papel que al Estado corresponde en el desarrollo económico;
- b) En consecuencia, se redujeron las funciones formales del Estado respecto de las que ejercía sobre los procesos económicos y sociales;
- c) Disminuyó considerablemente el tamaño del sector público (algunos hablan de que se produjo un “adelgazamiento”);
- d) Se extinguió –o casi– una categoría de funcionarios conocida como “empresarios públicos”;
- e) Desaparecieron las utilidades y frecuentes pérdidas generadas por el sector paraestatal;
- f) El gobierno estuvo en condiciones de establecer una política presupuestal de equilibrio financiero.

La llamada desincorporación o privatización de activos es un proceso que consiste en disminuir el tamaño del sector público, en particular el del paraestatal pero no exclusivamente, por la decisión gubernamental de liquidar o vender los activos de los organismos descentralizados; vender las acciones o partes mayoritarias o minoritarias del capital de empresas paraestatales; también mediante la fusión, la disolución, la liquidación, la extinción o la transferencia de acciones o partes del capital y activos de los organismos, empresas, fondos y fideicomisos propiedad del gobierno federal (y en su caso de los gobiernos locales y municipales) a los particulares o a otros agentes sociales nacionales o extranjeros.

En México se entendía por “privatización”, la desincorporación por enajenación a título oneroso de las partes accionarias en empresas de participación estatal (Rogozinsky-Casas, 1994).

Con mayor precisión podemos afirmar que los procesos de desincorporación de entidades paraestatales que prevé la ley federal de la materia, son:

- a) Enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en el capital social de las empresas públicas;
- b) Disolución y liquidación;
- c) Fusión;
- d) Transferencia y,
- e) Extinción.

El proceso de privatización o desincorporación (debe recordarse que no todas las entidades pasaron a ser propiedad del sector privado), se inició en el año de 1983 y concluyó, prácticamente, diez años después.

La privatización: concepto

LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN

Para apreciar el avance alcanzado en el redimensionamiento del sector paraestatal mexicano, debe señalarse que, al finalizar 1982, el universo paraestatal cifraba 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 414, y en diciembre de 1993 el padrón relacionaba solo 210 entidades vigentes y 48 en proceso de desincorporación. En otros términos, ha habido una reducción de 49.3% durante el régimen actual (presidente Salinas). En este contexto es preciso subrayar que de las vigentes, casi la mitad son de servicio institucional (102), es decir, las que conforme a la definición legal cumplen una clara función social mediante la prestación de servicios públicos; realizan actividades de promoción del desarrollo social, regional, de investigación, de salud, y educación; o bien, que realizan funciones de regulación. Sólo 70 de estas entidades vigentes están comprometidas directamente en los eslabonamientos de producción o servicios, es decir, las que llamamos propiamente empresas públicas, en términos de la teoría administrativa. Las 38 entidades restantes son de banca de desarrollo y fideicomisos de fomento.

Rogozinsky-Casas, 1994.

El gobierno federal estableció un minucioso procedimiento para llevar a cabo la desincorporación y la privatización. Cada paso del complicado sistema fue vigilado por la entonces secretaría de la contraloría general de la federación. Esta última dependencia y la secretaría de hacienda y crédito público publicaron los llamados "libros blancos" (relación pormenorizada) para cada una de las operaciones. Lo anterior no evitó que en algunos casos específicos (la venta de Telmex, por ejemplo), algunos sectores de la opinión pública manifestaran dudas sobre la transparencia e imparcialidad de las operaciones.

Transformación del concepto de privatización

En los tiempos que corren, el sentido del vocablo privatización ha adquirido una connotación diferente. Concluida la tarea de vender las partes del capital de la gran mayoría de las empresas públicas, el concepto mencionado se usa ahora para designar incorporación de los particulares en los procesos productivos llamados estratégicos, anteriormente reservados al estado de manera exclusiva. También se designa con este nombre a la incorporación de los particulares, en competencia o de manera exclusiva, en la presentación de servicios que eran tradicionalmente considerados como parcela propia del estado. Ejemplo del primer caso es la participación que ahora tienen los particulares en las operaciones de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural (no todavía en la exploración y extracción de ese energético), antes reservada al Estado por conducto de Petróleos Mexicanos; igualmente en la generación y en la posible distribución de la energía eléctrica. Ejemplo del segundo caso es la administración de los servicios de aseguramiento y jubilación de trabajadores; la del agua potable o la de la basura en algunos municipios urbanos del país, para mencionar sólo los más obvios.

En adelante el uso del término "privatización", en este texto, podrá referirse indistintamente a cualquiera de las acepciones aquí explicadas.

Razones que dieron origen a los procesos de desincorporación y privatización

La desincorporación y la privatización fueron procesos que rompieron súbitamente con la tradición mexicana de un Estado influyente e intervencionista en la vida social y económica de la comunidad. Representaron un cambio radical respecto de la línea de crecimiento constante de las atribuciones del estado en materia económica. En tal sentido, también ocasionaron una honda modificación en las políticas públicas de fomento directo de la inversión productiva y la creación de empresas.

Como se dijo al inicio del tema, la privatización es el fenómeno que mayores impactos ha producido sobre el aparato de la administración. Cabe preguntarse que fuerzas dieron origen e impulsaron esta nueva política singular. En perspectiva, es posible afirmar que existieron dos tipos de causas o presiones que finalmente produjeron los cambios: unas exógenas al país y las otras endógenas. Aludiremos brevemente a ellas.

a) Causas exógenas de la privatización.

En primer término deben mencionarse el debilitamiento y colapso final del paradigma que representaban las economías socialistas. La caída del llamado “socialismo real”, con su antecedente de inefficiencias en el manejo de las economías nacionales y el consecuente des prestigio de la empresa pública subordinada a la planeación central, puso en duda en el mundo entero, la capacidad del Estado y sus empresas para intervenir eficientemente en la actividad económica.

En segundo lugar, debe recordarse que aun antes de la desaparición de las economías socialistas de Europa del Centro y del Este, se había iniciado un movimiento ideológico de signo contrario en los grandes países capitalistas anglosajones, a saber: Gran Bretaña, Estados Unidos y Australia (seguidos por Nueva Zelanda y Canadá). Este planteo ideológico a favor de la empresa privada como el motor del desarrollo económico y social estuvo acompañado de la crítica sistemática a la intervención del estado (o del gobierno, según la terminología anglosajona) en la economía. Al hablar de movimiento ideológico no se piense únicamente en un marco conceptual, filosófico y político; también incluye, destacadamente, una nueva teoría económica cuyo eje conductor es la tesis de que la fuerza del mercado, actuando libremente, constituye el mejor instrumento para fomentar, orientar y en su caso sancionar, la actividad de todos los agentes que forman parte de la economía en su conjunto. En ese orden de ideas no es el estado el mejor promotor del desarrollo y bienestar de la sociedad sino la iniciativa individual puesta al servicio de la generación de nueva riqueza por la vía empresarial.

La consecuencia lógica de ese pensamiento económico (denominado en algunos países como doctrina del “neo-liberalismo”), es el rechazo de una participación amplia del Estado o del gobierno en cualquier actividad económica, más allá de su tarea de protección de la propiedad privada y de regulación de algunos procesos macroeconómicos. Es innegable la poderosa influencia que proyectan las ideas económicas en boga en los grandes países capitalistas sobre las políticas públicas de las economías en transición y en desarrollo. Cuando emergen nuevas tesis económicas en aquellos, se transmiten vigorosamente por necesidad o por imitación, a estos últimos.

En tercer término, estrechamente ligado a la difusión de las nuevas ideas económicas, apareció la exigencia de los organismos financieros internacionales de sujetar la renegociación de cualquier tipo de deuda o el otorgamiento de nuevos créditos, a la condición de desmantelar el sector paraestatal y “adelgazar” el sector central del Estado, con el propósito de dotar de mayor competitividad y eficiencia a la economía nacional.

b) Causas endógenas de la privatización.

El extraordinario crecimiento del sector paraestatal mexicano había colocado a las finanzas nacionales en una situación insostenible. Se hizo indispensable destinar una parte creciente de los recursos fiscales anuales a ese sector. Adicionalmente y más grave aún, hubo que

financiar los inevitables subsidios de operación e infraestructura de las entidades, mediante el expansivo crecimiento de la deuda pública externa del país. La mayoría de las entidades requería recursos presupuestarios, año con año. En algunos casos, los menos, tales recursos estaban destinados a la inversión de capital, en otros, los más, se necesitaban también para subsidiar la operación cotidiana de las entidades.

La situación financiera de la hacienda pública nacional, como se dijo, no podía sostener esos niveles de gasto y de subsidio.

Derivadas de las anteriores circunstancias se presentaron dos graves crisis de insolvencia para hacer frente al “servicio” de la deuda externa, en 1987 y en 1993 (por el pago de intereses y la amortización del capital). Los organismos financieros internacionales accedieron a la renegociación de la deuda a largo plazo y al préstamo de nuevos recursos “frescos” para financiar el presupuesto, a condición de que el gobierno avanzara rápidamente en la desincorporación y privatización de su sector paraestatal. El objetivo era lograr un presupuesto anual equilibrado, con déficit mínimo o sin déficit. No debería volver a presentarse una crisis de insolvencia. Debe señalarse que la gravísima situación económica por la que atravesó el país en el año de 1995 tuvo su origen, principalmente, en la colocación temporal, de muy corto plazo, de enormes montos en dólares en la bolsa mexicana de valores que fueron súbitamente retirados por los inversionistas.

La filosofía política de los gobiernos de México en las décadas de los años ochenta y noventa adoptó las nuevas ideas económicas de libre mercado, entre ellas desde luego, la privatización. Constituían el nuevo evangelio económico a nivel mundial y coincidían plenamente con la formación académica e intelectual de los jóvenes dirigentes políticos del país.

INGRESOS PROVENIENTES DE LAS PRIVATIZACIONES

La privatización empezó en 1983, en el sexenio del presidente De la Madrid. Durante los primeros años se implementó a un paso relativamente lento. Entre 1983 y 1987 las empresas privadas fueron 33 y su valor conjunto de venta fue ligeramente superior a 300 millones de dólares.

A partir de 1988 se inició una etapa diferente, al empezarse a vender más empresas y de mayor magnitud. A finales de 1992 estas ventas habían generado ingresos fiscales extraordinarios, mayores a los 26 mil millones de dólares, concentrándose la gran mayoría de ellos entre 1991 y 1992. A esa misma fecha sólo quedaban como parte del sector público, 181 empresas, o sea poco más del 18 por ciento del número existente en 1982.

Los ingresos fiscales extraordinarios asociados con la privatización permitieron un fuerte desendeudamiento del Estado, lo que a la postre contribuyó a lograr el superávit fiscal hoy existente. La disminución del número de empresas públicas redujo el espacio para la operación de conductas conocidas como *rent seeking*. Adicionalmente, la privatización contribuyó a hacer posible la reorientación del gasto hacia la ejecución de los programas verdaderamente importantes para la gestión pública”.

Resulta claro que el largo camino hacia la implantación de una administración pública federal sectorizada, fue la respuesta técnica a la existencia de un amplio sector paraestatal.

El objetivo principal —que no único— del modelo sectorial mexicano era conseguir los mayores niveles posibles de coordinación entre las partes integrantes del complejo aparato de la administración federal. Las dependencias “globalizadoras”, (que en la primera época eran tres, la SHCP, la SPP y la SECOGEF), dictaban los lineamientos normativos para cada uno de los grandes sectores de la administración, mismos que debían ser aplicados y evaluados por las dependencias “cabeza de sector” y cumplimentados por las entidades “sectorizadas”.

Disminuyó drásticamente el número de entidades sectorizadas; las restantes forman ahora dos categorías: unos pocos grandes organismos descentralizados en las áreas estratégicas productivas, a la manera de PEMEX y CFE, y otras entidades cuya función es de servicio, complementaria de las atribuciones de las dependencias.

El modelo de sectorización no ha sido rechazado como tal. Evidentemente han cambiado sus objetivos y su peso específico como forma de trabajo de la administración. Es posible afirmar ahora que el propósito principal de la sectorización ya no es la coordinación interna sino la búsqueda de mayores grados de eficiencia y calidad en la administración de los recursos públicos. En el cuadro correspondiente podrá observarse la distribución sectorial de la administración federal, si todavía cabe usar el término, al momento de escribir el presente texto.

Impacto de la privatización sobre la sectorización

“RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2001”

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Organismos Descentralizados

1. Instituto Mexicano de la Radio
2. Talleres Gráficos de México

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Notimex, S.A. de C.V.
2. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

Organismos Descentralizados

1. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso para Construcciones Militares

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Organismos Descentralizados

1. Casa de Moneda de México.
2. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

4. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
5. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
6. Patronato del Ahorro Nacional.
7. Pronósticos para la Asistencia Pública.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

1. Agroasemex, S.A.
2. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación).
3. Aseguradora Hidalgo, S.A.
4. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.
5. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C.
6. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C.
7. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.
8. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.
9. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C.
10. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.
11. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.
12. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C.
13. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.
14. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S. N.C.
15. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.
16. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
17. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
18. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
19. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
20. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
21. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
22. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación).
23. Nacional Financiera, S.N.C.
24. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación).
25. Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
26. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación).
27. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación).

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
2. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
3. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
4. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
5. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
6. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
7. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Organismos Descentralizados.

1. Comisión Nacional de las Zonas Aridas.
2. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
3. Instituto Nacional Indigenista.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

1. Diconsa, S.A. de C.V.
2. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
3. Liconsa, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
2. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Organismos Descentralizados

1. Comisión Nacional Forestal
2. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)
3. Productores Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ENERGÍA

Organismos Descentralizados

1. Comisión Federal de Electricidad.
2. Instituto de Investigaciones Eléctricas.
3. Instituto Mexicano del Petróleo
4. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
5. Luz y Fuerza del Centro
6. Pemex-Exploración y Producción
7. Pemex -Gas y Petroquímica Básica
8. Pemex-Petroquímica
9. Pemex-Refinación.
10. Petróleos Mexicanos

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
2. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
3. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
4. PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.
5. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
6. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
7. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
8. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
9. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
10. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
11. Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
12. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Organismos Descentralizados

1. Centro Nacional de Metrología
2. Consejo de Recursos Minerales
3. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
4. Servicio Nacional de Información de Mercados (en proceso de desincorporación)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
2. Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso de Fomento Minero

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**Organismos Descentralizados.**

1. Colegio de Postgraduados
2. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)
3. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
4. Productora Nacional de Semillas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

1. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
2. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso de Riesgo Compartido

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**Organismos Descentralizados**

1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
3. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
4. Servicio Postal Mexicano
5. Telecomunicaciones de México

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
2. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
3. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
4. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
5. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
6. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
7. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
8. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
9. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
10. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
11. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
12. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
13. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
14. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

15. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
16. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
17. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
18. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
19. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
20. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
21. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
2. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (en proceso de desincorporación)
3. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Organismos Descentralizados

1. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
2. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
3. Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
4. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
5. Centro de Investigaciones en Química Aplicada
6. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
7. Colegio de Bachilleres
8. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
9. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
10. Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
11. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
12. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
13. Consejo Nacional de Fomento Educativo
14. El Colegio de la Frontera Sur
15. Fondo de Cultura Económica
16. Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora
17. Instituto Mexicano de Cinematografía
18. Instituto Mexicano de la Juventud
19. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
20. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
21. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
2. Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
3. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
4. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
5. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
6. Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
7. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.

8. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
9. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
10. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
11. Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.
12. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
13. CIATEQ, A.C.
14. Colegio de la Frontera Norte, A.C.
15. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
16. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
17. Educal, S.A. de C.V.
18. El Colegio de Michoacán, A.C.
19. El Colegio de San Luis, A.C.
20. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
21. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
22. Instituto de Ecología, A.C.
23. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.
24. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

1. Fideicomiso para la Cineteca Nacional
2. Fondo de Información y Documentación para la Industria
3. Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos

SECRETARÍA DE SALUD

Organismos Descentralizados

1. Hospital General de México
2. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
3. Hospital Infantil de México Federico Gómez
4. Instituto Nacional de Cancerología
5. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
6. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
7. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
8. Instituto Nacional de la Senectud
9. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
10. Instituto Nacional de Pediatría
11. Instituto Nacional de Perinatología
12. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
13. Instituto Nacional de Salud Pública
14. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

1. Centros de Integración Juvenil, A.C.
2. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Organismos Descentralizados

1. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Fideicomisos Pùblicos

1. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÙBLICA**Organismos Descentralizados**

1. Instituto Nacional de Ciencias Penales

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

1. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
3. Instituto Mexicano del Seguro Social
4. Instituto Nacional de las Mujeres

SECRETARÍA DE TURISMO**Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**

1. Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.
2. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
3. Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
4. Recre-Mex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
5. Terrenos Recreo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

Fideicomisos Pùblicos

1. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

SECRETARÍA DE LA REFORMA ACRARIA**Fideicomisos Pùblicos**

1. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Fuente: DOF, agosto 13 del 2001.

“OTRO PUNTO DE VISTA SOBRE LA PRIVATIZACIÓN”

Primer Lugar del Premio INAP 2000

Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999. De Rocío Citalli Hernández Oliva.

Se trata de una amplia investigación cuyo objetivo es demostrar que la estrategia globalizadora y los procesos de privatización y desmantelamiento del sector público, impulsados por la tecnoburocracia, para fortalecer el mercado, sólo han logrado despojar al Estado y debilitar su capacidad de conducción y rectoría. Establece la hipótesis de que las privatizaciones y desmantelamiento del sector público 1982-1999, devienen de la presión externa que ejercen los procesos de globalización e integración.

El trabajo se organiza en tres partes. La primera, El papel del Estado y del sector público: teoría y práctica, analizar el rol asignado al Estado y al sector público en el desarrollo del capitalismo por las escuelas del liberalismo clásico, la marxista, la keynesiana, la cepalina y la neoliberal. Enseguida se refiere al papel del intervencionismo del Estado en el capitalismo, destacando que es un fenómeno inherente y con-sustancial al desarrollo capitalista, tanto en los países avanzados como en los países subdesarrollados, incluido los países asiáticos.

El intervencionismo permitió el auge de las economías de bienestar y el tránsito a las diferentes etapas del desarrollo industrial, causando también el crecimiento de la administración pública y el sector público en los países subdesarrollados. Por último, se expone el intervencionismo del Estado y del sector público en el desarrollo económico y social en México en el periodo 1940-1982, intervencionismo que dio origen al Estado desarrollista y populista y a la centralización y burocratización de la administración Pública.

La segunda parte, Globalización y privatización: Las tendencias mundiales hacia el desmantelamiento del sector público, aborda la forma como la globalización determina los profundos cambios en el funcionamiento y estructura del Estado y la administración pública, los cuales limitan la actuación del sector público y favorecen del mercado. Se analiza el origen y consecuencias de la globalización como nuevo entorno del funcionamiento de los Estados nacionales y como proceso de redefinición, a nivel planetario, de los espacios económicos, políticos y sociales. Este proceso hoy se facilita gracias a la extraordinaria movilidad del capital y el avance técnico-científico en el campo de las comunicaciones y la información.

La tendencia a unificar el mercado mundial y la imposición de mecanismos de privatización, desregulación y liberalización, promovidos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) determinan profundos cambios en el funcionamiento y estructura de los Estados y administraciones públicas. El Estado asume un nuevo papel: “anfitrión” de la economía transnacional y de las grandes corporaciones. Se proclama un Estado minimizado y restringido a guardar la ley y estabilizar el orden. Se parte de que la gerencia del mercado es superior a la administración pública y se impulsa la aplicación en el sector público del *New Public Management* y la escuela del *Public Choice*.

En la tercera parte, La privatización y el desmantelamiento del sector público en México en el marco de la globalización: 1982-1999, se expone que el desmantelamiento del sector público deviene de los procesos de globalización e integración económica a través del Tratado de Libre Comercio; el Estado mexicano cede soberanía y capacidad de gestión, ante esos determinantes externos.

Se analiza el papel del FMI y del BM como un intervencionismo supraestatal en las tres administraciones del periodo estudiado, y el papel de la tecnoburocracia en tanto bloque hegemónico dentro de la administración pública. Esta élite gubernamental desplaza a la burocracia política tradicional, y juega un papel determinante en la entrega de las áreas estratégicas al gran capital, abriendo al mercado, además, la educación, la salud y la seguridad social. Finalmente, describe la nueva función del Estado “rescatista”, al asumir el gobierno los pasivos de las empresas ineficientes.

En el Epílogo deja constancia de los resultados del desmantelamiento del Estado: debilitamiento del sector público, desnacionalización de los sectores estratégicos y prioritarios, la desestructuración del papel rector del Estado, la erosión de sus funciones de planeación, coordinación y regulación, la reconversión de la administración pública en promotora y facilitadora de los procesos del mercado, y el repliegue de sus funciones sociales. Concluye que los resultados de las políticas neoliberales y de mercado han sido superiores y más lamentables que el fracaso del Estado desarrollista.

(Tomado de: INAP, ACCIÓN, marzo-abril 2001).