

13
28



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA
Y EL PROCESO DE DESINCORPORACION
EN MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública

P R E S E N T A

Carlos Fabián Fontes Martínez



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I. LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

1. Antecedentes: de la Colonia al siglo XIX.	15
2. La época revolucionaria: 1917-1940	20
3. La época posrevolucionaria: 1940-1988	25

CAPITULO II. LA DESINCORPORACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA

4. El origen	67
5. La perspectiva internacional	70
6. La perspectiva jurídica	83
7. La perspectiva política	95
8. La perspectiva económica	102
9. La perspectiva administrativa	111
10. La perspectiva social	119
11. El proceso de desincorporación	125
12. Las resoluciones de desincorporación	154
13. El impacto sectorial de la desincorporación	165
13.1 Sector Programación y Presupuesto (SPP)	166
13.2 Sector Hacienda y Crédito Público (SHCP)	168
13.3 Sector Gobernación (SG)	178
13.4 Sector Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)	183

13.5 Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)	189
13.6 Sector Comunicaciones y Transportes (SCT)	199
13.7 Sector Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)	210
13.8 Sector Educación Pública (SEP)	217
13.9 Sector Salud (SS)	223
13.10 Sector Trabajo y Previsión Social (STPS)	226
13.11 Sector Pesca (SEPECSA)	228
13.12 Sector Turismo (SECTUR)	232
13.13 Sector Reforma Agraria (SRA)	237
13.14 Sector Departamento del Distrito Federal (DDF)	239
13.15 Entidades No Sectorizadas	242

**CAPITULO III. LA DESINCORPORACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL
DESCENTRALIZADO**

14. Aspectos específicos	245
15. Transferencias	248
16. Fusiones	251
17. Extinciones	257
18. Liquidaciones (Organismos descentralizados)	259
19. Liquidaciones (Empresas de participación estatal)	263
20. Ventas	271
20.1 Agente financiero HAFINSA	271
20.2 Agente financiero BANAMEX	284

20.3 Agente financiero BANCOMER	288
20.4 Agente financiero BANCA SERFIN	294
20.5 Agente financieros diversos	304
20.6 Agente financiero FINASA	310
20.7 Entidades desincorporadas por otra vía	316
CAPITULO IV. CONCLUSIONES	319
POST SCRIPTUM	343
Anexo 1. Listado de entidades vendidas y compradores	354
Anexo 2. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)	364
Cuadro 5.5.1. Política indicativa de participación de los agentes económicos	
Anexo 3. Gráfica del proceso oficial de la desincorporación de las entidades paraestatales	369
BIBLIOGRAFIA	370

INTRODUCCION

En los últimos años, la intervención del Estado mexicano ha sido sometida a un proceso de reducción y ajuste profundo sobre todo a través de su presencia mediante organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. De hecho la actividad del Estado siempre ha sido severamente criticada y cuestionada.

Los años ochenta atestiguaron una redefinición acerca de lo que convencionalmente se ha denominado como el "sector paraestatal". Las corrientes políticas y económicas contemporáneas señalan al "Estado benefactor" como el principal causante de la crisis del capitalismo en los años recientes. Esta corriente mundial ha provocado un repliegue, sin precedentes, en la actividad que el Estado venía desempeñando hasta los años setenta en casi todos los países del orbe.

Los países industrializados como Gran Bretaña, Francia y Alemania, así como los países en desarrollo: Brasil, Argentina y el propio México han sentido los efectos de la desincorporación, redimensionamiento o racionalización de la intervención estatal en el ámbito económico. De esta forma, fundamentalmente la empresa estatal ha sido puesta en entredicho por políticos, economistas, administradores, juristas y demás académicos, convirtiéndose en el foco de la opinión pública elaborándose sobre ella innumerables juicios y afirmaciones.

Sin embargo, muchos de estos juicios carecen de validez debido a que desconocen la naturaleza eminentemente política de la intervención del Estado que ha encontrado expresión de diferentes formas.

En México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales y la banca son ejemplos de que la cultura político-administrativa no centralizada es mucho más compleja, dinámica y cambiante de lo que se piensa. En este sentido los juicios unilaterales no evalúan por completo la actividad del Estado en nuestro país.

La administración pública mexicana a partir de 1982 inició un proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que replanteó la existencia de estas entidades. Así, desde ese momento se vendieron, liquidaron, extinguieron, fusionaron y transfirieron un número de entidades equiparable al crecimiento de estas mismas en los últimos cuarenta años. Sin lugar a dudas, este ha sido el acontecimiento de mayor relevancia para la correctamente denominada Administración Pública Descentralizada en los últimos períodos de gobierno. Es un hecho por su magnitud, pero en sentido contrario, equiparable a la recuperación mediante la expropiación de áreas económicas como el petróleo, electricidad, ferrocarriles y servicio público de banca y crédito.

La actividad y presencia del Estado mexicano se ha reducido de manera espectacular como lo fue su expansión misma. Empero esta re-

ducción ha presentado una serie de irregularidades en el momento de su establecimiento.

La desincorporación de organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos en México ha carecido de elementos político-administrativos lo suficientemente claros para justificar esta retirada de la intervención del Estado.

M. Shirley ha establecido que: "... la transparencia debe ser un elemento importante en todos los programas relacionados con la desincorporación. Esto significa más y mejores estudios de empresas-problema individuales y mayor difusión de sus hallazgos. Puede suceder y probablemente sucede con bastante frecuencia, que los tecnócratas recomienden la liquidación de una empresa sin tener a la mano un estudio que convenga a agentes de decisión escépticos y titubeantes de que realmente la empresa ya no pueda salvarse, o por lo menos, que probablemente serán prohibitivos los costos de un intento de rehabilitación. Más aun, el proceso de desincorporación implica un amplio castigo del activo nacional. Entraña, necesariamente, la aceptación de que se desperdiciaron recursos de inversión." (1)

Esta transparencia, ha estado ausente del proceso de desincorporación en donde el patrimonio nacional está en disputa. Las decisiones se han tomado muchas veces sin un pleno conocimiento de la empresa, organismo o fideicomiso afectado. Siendo parte de un proceso mundial, la desincorporación en México se ha inclinado hacia la privatización de la economía al entregar recursos o empresas que antes pertenecían al Estado.

(1) Shirley, M. "Desincorporación de Empresas Estatales en países en desarrollo." Revista 'Empresa Pública'. Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo (CIEP) Octubre de 1986 Vol. 2 N° 2 INAP-ALAP p. 51

La revisión de las acciones administrativas públicas es necesaria, pero la desincorporación ha condenado y descalificado a la actividad del Estado sin permitirle, en muchos casos, la evaluación y corrección de sus estructuras y funciones.

La desincorporación ha afectado sobretudo a la empresa estatal industrial, sin embargo, su revisión no ha sido equitativa y justa en relación a la empresa privada. Buenos productos, servicios, calidad, competitividad y demás atribuciones parecen intrínsecas a una empresa privada cuyo desempeño ha sido fomentado por el Estado mexicano desde el siglo XIX.

El propósito central de esta investigación es contribuir al aporte de elementos que enriquezcan la discusión de un proceso de desincorporación que ha afectado el tamaño y composición de la Administración Pública Descentralizada. El trabajo pretende efectuar una evaluación del proceso de desincorporación a partir de 1982 y poder detectar los posibles impactos para el futuro de la intervención del Estado mexicano.

Acle Tomasini señala: "...la empresa pública es y ha sido una de las más útiles herramientas de que dispone el Estado mexicano para llevar a cabo - en forma directa - acciones de política económica. Sobretudo cuando paralelamente existe en el país una distribución de la riqueza que concentra no sólo mercados, sino también poder de acción, decisión y omisión, aspecto que a menudo olvidan quienes abogan por la no intervención del Estado en la economía." (2)

(2) Acle Tomasini A. "La Empresa Pública en entredicho." Revista 'Empresa Pública' op.cit. Octubre de 1986. p. 7

Entonces la actividad del Estado mexicano se ha hecho presente entre otros motivos por que el sistema capitalista no es justo presentándose en él fenómenos de desigualdad y explotación. La intervención estatal ha demostrado su utilidad en defensa de la colectividad social.

La intervención del Estado mexicano no es un acontecimiento único de este siglo, es un proceso de construcción histórica que ha acompañado a la formación política, económica y social mexicana desde siempre.

La estructura del trabajo presenta en un primer capítulo el origen y desenvolvimiento de la intervención del Estado, describiendo los fundamentos de esta actividad, así como algunas de las causas que obligaron a su reducción.

La actividad estatal nace desde los tiempos de la dominación colonial en forma de estancos o monopolios de diversos productos como el tabaco, sales, azogue, cuyos objetivos estaban situados en el contexto de las reformas borbónicas que consolidaron a la intervención que acompañará al proceso histórico mexicano.

La línea continúa al analizar la época independiente en donde, contrariamente a lo que se pensaba, la actividad del Estado permanece como una herencia virreinal incrementándose con motivo de la inestabilidad política que vivía la nación. El análisis menciona a dos instituciones que ponen un signo distintivo a esta época: el Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional.

Instituciones que reflejaban la preocupación central de los gobiernos decimonónicos: el crecimiento económico y la estabilidad política. Desde ese momento empieza la gran disyuntiva para la política del desarrollo mexicano, por un lado el camino hacia una economía basada en la empresa privada y por el otro la intervención estatal a fondo con objeto de corregir y reorientar el desarrollo económico hacia condiciones de redistribución y justicia.

La Gran Reforma con Juárez dota al Estado mexicano de un poder inmenso. La recuperación de actividades propiamente públicas como el registro civil y la expropiación de las grandes propiedades del clero, eran medidas necesarias para consolidar al Estado mexicano como el rector del desarrollo económico y social. La sociedad estaba desarticulada, el poder del clero y corporaciones privadas era superior al del Estado, constituyendo un serio obstáculo para los intereses nacionales.

La concentración en la tenencia de la tierra reflejaba la injusticia en la que vivían los campesinos en detrimento de sus condiciones de vida.

Las reformas estatales fueron al fondo del problema, la transformación irreversible de las condiciones de propiedad con el propósito de construir un patrimonio nacional como garantía en el cumplimiento de los anhelos de soberanía e independencia.

Sin embargo, los años posteriores no fueron favorables a las corrientes progresistas y nacionalistas. La actividad del Estado sufrió un repliegue cuando la dictadura de Díaz centralizó el poder inutilizando a las instituciones estatales descentralizadas.

El modelo de desarrollo económico se orientó hacia el otorgamiento de amplias concesiones para el capital privado y extranjero.

El Estado sólo tuvo un papel pasivo como observador, mientras tanto el costo social del "progreso" y la "paz" porfiriana era demasiado alto para la población en general. A pesar de las reformas, la distribución de la tierra se concentró apareciendo los caciques que dominaban al campo mexicano ocasionando que renacieran las condiciones de atraso que la misma Reforma pretendió desterrar.

Con estos y otros antecedentes, la Revolución de 1910 emerge como la forma de recuperar lo perdido durante el porfirismo. La Constitución de 1917, uno de los grandes logros revolucionarios, cristalizó las aspiraciones de una sociedad igualitaria colocando al interés nacional por encima de cualquier interés particular. Con ello el Estado mexicano quedó facultado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Las sendas expropiaciones del petróleo, ferrocarriles, energía eléctrica y banca confirman el poder del Estado mexicano frente a las ambiciones extranjeras y privadas. Asimismo, la facultad de corregir los desajustes de la economía nacional utilizando otros instrumentos institucionales

De 1910 a 1940 la nación mexicana es testigo de un apogeo de la actividad estatal. Si el presidente Calles consolida la base

política con la formación del PNR, el presidente Cárdenas hace lo propio con la base económica al ejecutar una política nacionalista vía la intervención profunda y continua del Estado. Después de muchos años la estabilidad política y el crecimiento económico se asomaban en el futuro nacional.

La vida institucional comenzaba a tomar forma y se convertiría en un distintivo de los gobiernos revolucionarios entre 1917 y 1940.

A partir de la década de los años cuarenta, los gobiernos posrevolucionarios reorientaron el modelo de desarrollo, basándolo ahora en un capitalismo de empresa privada industrial. Instituciones financieras como NAFINSA y SOMEX nacen con el objetivo de fomentar a la industria nacional a través de la asignación de créditos.

Posteriormente y por varias razones las deficiencias de la empresa privada haran que tanto NAFINSA como SOMEX se transformen en tenedoras de acciones de empresas en quiebra. Con ello el crecimiento de las instituciones estatales será por dos vías: la creación directa por el Estado y la adquisición de activos y acciones de empresas privadas nacionales y extranjeras malogradas o con dificultades.

Los subsecuentes gobiernos posrevolucionarios continuarán estas tendencias al incrementar cada vez más el número de organismos y empresas estatales sin dejar, por otro lado, de otorgar condiciones inmejorables para el auge de la empresa privada.

Es así cuando al arribar los años ochenta, el Estado mexicano se muestra no como un órgano obeso, sino con un crecimiento disfuncional e innecesario en muchas de sus áreas.

El Estado mexicano sostenía a sectores tan importantes como el petróleo, pero igualmente se había convertido en propietario de hoteles, cines y restaurantes deteriorando su propia capacidad.

Lo anterior se unió a las agudas condiciones de las finanzas públicas que obligaron a pedir nuevos préstamos, cuyos requisitos por parte de los organismos financieros multilaterales y la banca privada internacional eran la reducción drástica de la intervención estatal sobretodo a través de organismos descentralizados, empresas y fideicomisos.

Ante esto, el proceso de desincorporación se puso en marcha con objeto de aminorar el déficit del sector público. Sin embargo, las condiciones de la economía entre los años 1983 y 1988 se hicieron más recesivas provocando una reducción de la intervención estatal casi ilimitada.

En el segundo capítulo se presentan las implicaciones internacionales, jurídicas, políticas, económicas, administrativas y sociales del proceso de desincorporación en México; con objeto de observar la complejidad de la propia desincorporación y aportar el mayor número de elementos para su estudio.

Inmediatamente se analiza el proceso de desincorporación desglosándolo en: modalidades de la desincorporación, procedimientos de desin-

corporación, etapas de la desincorporación y las resoluciones o disposiciones jurídicas de desincorporación.

Las modalidades de la desincorporación incluyen la venta, la liquidación, la extinción, la fusión y la transferencia. Los procedimientos de desincorporación implican las acciones y los pasos para proceder a la ejecución de las modalidades del propio proceso, con la singularidad de que estos procedimientos fueron dados a conocer públicamente cuando el número de entidades desincorporadas había llegado a una cifra elevada.

Por su parte, al estudiar las etapas de la desincorporación se identifican los momentos en que el proceso empieza, avanza y se acelera para convertirse en el rasgo distintivo de la administración 1982-1988, llegando a ser continuado por la administración 1988-1994.

La presentación de las resoluciones del proceso de desincorporación viene a corroborar lo presentado en el estudio previo de las etapas del propio proceso.

La parte medular del trabajo lo constituye el estudio del impacto sectorial de la desincorporación. En él se presentan a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos por sector, especificando la modalidad de desincorporación. En la mayoría de las entidades se hacen comentarios sobre las consecuencias e irregularidades de su desincorporación. El análisis abarca a todos y cada uno de los sectores administrativos, excepto el industrial cuyo tratamiento se hace aparte.

De esta forma la cobertura del análisis del proceso de desincorporación llega a toda la Administración Pública Descentralizada, así se observa como algunos sectores fueron más afectados que otros, que algunas entidades desincorporadas estaban mal sectorizadas y cuáles fueron las modalidades más utilizadas en cada sector.

El tercer capítulo trata al sector industrial, también denominado de energía, minas e industria paraestatal, que fue el más afectado por la desincorporación, concentrando en su mayoría empresas de participación estatal. Es aquí donde las modalidades de liquidación y venta se ratifican como las constantes dentro de sus subsectores y ramas.

El subsector minero de amplia tradición de intervención estatal, es entregado en condiciones muy ventajosas a la iniciativa privada nacional y extranjera. Situación similar ocurre en la rama azucarera donde la venta de ingenios favorece la formación de monopolios que dificultan la adecuada distribución y comercialización de los derivados de la caña.

El subsector industrial muestra como la actividad del Estado llegó a abarcar todas las ramas de la producción industrial, desde la fundición de acero y bienes de capital, hasta la producción de enseres menores y bicicletas. Es a la vez, muestra de la dificultades de la empresa privada para erigirse como el motor del desarrollo económico. El Estado no ha sido un mal administrador, más bien es un mal negociador puesto que rehabilita a empresas con dificultades

operativas y financieras, con objeto de proveer de bienes y servicios a la sociedad en su conjunto, y al último las reprivatiza.

El Estado a través de los organismos descentralizados, empresas y fideicomisos trata de mejorar su relación con la sociedad civil dotando de productos o servicios que carecen de atractivo para la empresa privada. Sin embargo, vanos han sido los esfuerzos del Estado mexicano por edificar a una iniciativa privada nacionalista y comprometida. Verdadero empresario ha sido el Estado, la empresa y la inversión estatal mexicanas han dado muestra de imaginación, dinamismo, flexibilidad, enfrentamiento a las contingencias y aprovechamiento de los recursos.

En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones del trabajo así como algunas propuestas para el mejoramiento de las entidades descentralizadas que quedan bajo la tutela estatal.

Esta en el futuro inmediato definir y respetar las fronteras entre los espacios público y privado transgredidas por la desincorporación. La intervención estatal ha sido desvirtuada y desviada de sus fines fundamentales, es tiempo de corregir la administración de las instituciones interventoras de lo contrario la desincorporación, con todas sus consecuencias negativas, marcará el fin de la actividad y presencia del Estado mexicano.

Para efectos de exposición el trabajo se divide en cuatro capítulos; el primero se denomina "La intervención económica del Estado

mexicano" conteniendo en recorrido histórico sobre la actividad estatal desde la Colonia hasta nuestros días. El segundo capítulo denominado "La desincorporación en la administración pública descentralizada" contiene las perspectivas internacional, jurídica, política, económica, administrativa y social del proceso de desincorporación mexicano; asimismo contiene las etapas del propio proceso, las resoluciones jurídicas y el impacto que provocó en los sectores de la administración pública federal mencionando a las entidades desincorporadas con sus respectivas consecuencias.

El tercer capítulo "La desincorporación en el sector industrial estatal" menciona aparte a los organismos, empresas y fideicomisos de este sector mayoritariamente afectado por el propio proceso de desincorporación. Por su tamaño, se subdividió en tipo de procedimiento, quedando en transferencias, fusiones, extinciones, liquidaciones y ventas. El cuarto capítulo contiene las conclusiones donde se exponen los resultados y las propuestas de la investigación. Finalmente se presentan tres anexos que complementan lo contenido a lo largo de todo el trabajo.

I. LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

I. LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

1. Antecedentes: de la Colonia al siglo XIX.

La intervención económica del Estado mexicano es un proceso de construcción histórica que empieza desde los tiempos de la Colonia.

Las formas primigenias de intervención estatal se conocieron como los estancos, que constituían monopolios de producción y distribución de determinados productos con el objetivo de captar ingresos para la Corona española. Los estancos aparecen fundamentalmente en la época de las reformas borbónicas en el último cuarto del siglo XVIII cuando el Estado español emprende una política de intervención mucho más agresiva.

El visitador José de Galvez es el gran iniciador y reformador de la administración pública novohispana. Los estancos aparte de ingresar importantes cantidades de dinero, garantizaban la existencia de un determinado producto o servicio. El azogue (mercurio), el tabaco, las alcabalas, pulques, naipes, pólvora, papel sellado, sal nieve y correos fueron los productos que el Estado español monopolizó como parte de una intervención muchos más amplia, suprimiendo la concesión o delegación de estas actividades económicas hacia los particulares.

Estos empiezan a constituir los primeros rasgos que en el futuro caracterizarán al Estado mexicano, que a su vez empezaron a dar muestra de la capacidad de intervención y fomento en la economía.

En el tránsito hacia el México independiente, los monopolios estatales se mantuvieron en abierta confrontación con una nueva ideología política que reclamaba el ejercicio de libertades suprimidas durante el período virreinal. La subsistencia de estos monopolios se debió ante todo porque en la práctica resultaban palancas de impulso y apoyo a la entonces naciente actividad industrial.

El Estado mexicano independiente se enfrentó al problema de hacer convivir actividades reclamadas para sí mismo y al mismo tiempo garantizar la libertad de industria, condición esencial para el sistema capitalista en formación.

Este es un elemento importante, debido a que la economía mexicana comienza a formarse con las actividades estatales y las actividades privadas. Sin embargo, por condiciones muy especiales, la mayor parte de estas actividades eran de propiedad estatal, ante una clase burguesa muy débil para tomar las riendas del desarrollo económico y que tuvo que ser protegida y encaminada por la tutela estatal.

Este tutelaje en el siglo XIX, contrariamente a lo establecido, implicó una intervención bajo formas distintas a las utilizadas en la Colonia. La actividad administrativa del Estado mexicano que arranca de manera formal y real en 1821, va incluyendo en su desenvolvimiento a instituciones encargadas de fomentar el bienestar económico y social.

Al lado de instituciones tan antiguas como el Nacional Monte de Piedad, la Lotería Nacional y la Academia de San Carlos, aparecen las direcciones generales de cada ministerio o secretaría y algunas otras

instituciones reforzadoras de la presencia estatal.

Guerrero Orozco señala: "Las instituciones descentralizadas del siglo XIX fueron muy poderosas, lo que atrajo la atención de algunos pensadores administrativos. Esto ocurrió en España, donde nacen tales entidades, y naturalmente en México, en donde son adoptadas. Los progresos doctrinarios españoles acerca de éstas instituciones resultan de una gran utilidad conceptual, porque ellos experimentan la necesidad de definir la naturaleza, objeto y destino de ellas.

México al heredarlas del Virreinato importaría desde el suelo español, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas e históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consonancia con el objeto por el cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma más usual adoptará la modalidad de la dirección general." (1)

Se apuntaba anteriormente que lo usual era pensar en un Estado mexicano decimonónico ausente y al margen del proceso económico, esta idea queda desterrada al constatar lo dicho por Guerrero Orozco y que se comprueba al aparecer una variedad de direcciones generales muy amplia. Entre otras se encontraban la de Impuestos, Rentas, Contribuciones Directas, Correos, Caminos, etc.

Paralelamente a estas direcciones nacieron instituciones como el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, el Instituto de Geografía y Estadística y una institución básica para aquella época: el Banco de Avío.

(1) Guerrero, Oscar. "El Estado y la Administración Pública" IAP, México, 1990

El Banco de Avío constituyó una gran esfuerzo estatal por dotar de recursos crediticios para apoyar la actividad industrial privada.

"El objetivo fundamental del Banco de Avío fue el financiamiento de las compañías o particulares para establecer industrias o comprar maquinaria para las que tenían el giro textil, es decir: auspiciar el nacimiento de la industria en México. Sin embargo, sus actividades se extendían a la colonización y el fomento de la agricultura, estas dos consideradas como ramas subsidiarias de la industria." (2)

Este Banco de Avío tuvo que sortear las dificultades propias de una época políticamente inestable caracterizada por pugnas internas y enfrentamientos con el exterior, motivos que ocasionaron la supresión de este Banco, a pesar de esto esta institución financier probó su eficacia apoyando sin ninguna reserva al capital privado.

Los esfuerzos continuaron con el establecimiento de la Dirección General de la Industria Nacional, sin embargo había que transformar las condiciones estructurales de la economía mexicana del siglo XIX, el alterar las condiciones funcionales no llegaba al fondo del problema. El cambio de la propiedad originaria de los bienes nacionales surgió con la Gran Reforma al expropiarse grandes cantidades de tierras a un clero que había transformado su poder ideológico en poder económico y político. Juárez comprende la necesidad de separar al Estado de la Iglesia con objeto de consolidar su presencia y ahora sí convertirlo en el director de los designios económicos nacionales

(2) Secretaría de la Presidencia. Secretaría del Patrimonio Nacional. "México a través de los informes presidenciales." Tomo 6 'El Sector Paraestatal' p.5 México, 1976.

Sin embargo, quedaban muy lejos los tiempos de prosperidad para el México del siglo XIX. La Gran Reforma constituyó, junto con la Independencia, uno de los pocos momentos de gloria para la nación que se debatía en su interior y al mismo tiempo era víctima de las agresiones imperiales y expansionistas con la consecuente pérdida de la mitad del territorio nacional ante los Estados Unidos de Norteamérica.

La estabilidad política y el bienestar económico aun no se hacían presentes en la vida nacional, el tránsito era cada vez más difícil.

El siglo XIX mexicano termina con la dictadura de Porfirio Díaz época que modifica los ideales reformistas de una economía verdaderamente estatal. El modelo de desarrollo se orientó hacia el fomento de la inversión extranjera como el generador del aparato industrial, el binomio Estado-capital extranjero surgió con una serie de facilidades y concesiones para éste último que aceleraron el ritmo de la economía mexicana con miras a las necesidades externas y no internas.

La dictadura porfirista desapareció un importante número de instituciones descentralizadas e insertó sus actividades en las secretarías de Estado o ministerios. La centralización administrativa adquirió una fuerza sin precedentes, aunque esto no impidió la persistencia de algunas instituciones.

El costo político y social de la "paz" y el "progreso" porfirianos fue alto, a pesar de la Reforma las condiciones de la propiedad de la tierra no consiguieron modificarse comenzando a aparecer los grandes terratenientes y hacendados, que después se transformaron en caudillos y caciques.

La burguesía nacional seguía siendo una clase incapaz de conducir el desarrollo capitalista. El alto clero y la milicia apoyaron a la dictadura para mantener sus cuotas de poder, sin importarles que el descontento social iba en aumento.

El modelo económico de la dictadura produjo crecimiento, más no distribución real y efectiva hacia la mayoría de la población. La inversión extranjera fue de carácter extractiva y no contribuyó a establecer una planta industrial transformadora de los inmensos recursos nacionales.

Todas estas contradicciones no tardarían en aparecer y provocar la caída de la dictadura de Díaz, el momento esperado llegó al aparecer la Revolución de 1910.

2. La época revolucionaria: 1917-1940

El acontecimiento de mayor relevancia resultado de la gesta revolucionaria iniciada en 1910 es la promulgación de la Constitución Política de 1917. En ella, en opinión de Chanes Nieto se sientan "las bases constitucionales de la intervención del Estado Mexicano". (3)

Así al reafirmarse como un Estado de Derecho, el Constituyente de 1917 revierte el proceso iniciado por Díaz y reasume una serie de atribuciones y facultades para convertirse en el rector del desarrollo económico. Con capacidad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y reservándose para sí el uso de la facultad expropiatoria para beneficio de la Nación.

(3) Chanes Nieto José "Descentralización administrativa y organismos paraestatales." tesis de licenciatura. Facultad de Derecho, UNAM. México. 1963

De esta forma la Constitución de 1917 dota al Estado mexicano de un poderío inmenso, el texto constitucional recoge las experiencias de todo el siglo XIX en la búsqueda de una sociedad más justa, soberana e independiente. A partir de este momento, el Estado mexicano empezará a utilizar de manera decidida los instrumentos que le han sido dotados constitucionalmente para que en un clima de libertades y garantías concretas dotar a la población de los beneficios del desarrollo.

El Estado mexicano retoma para sí una serie de actividades que el maestro Cortiñas-Pelaez denomina cometidos esenciales del Estado mexicano y define: "Llamamos cometidos esenciales a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insuceptibles de toda concesión a particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de subditos." (4)

Con la Constitución de 1917 el Estado mexicano consolida su fuerza rescatando una serie de actividades que el porfirismo había entregado a los particulares nacionales y extranjeros.

La Constitución de 1917 perfecciona las deficiencias de la de 1857 ante los nuevos reclamos que exigían la presencia de un Estado más interventor y agresivo que abandona la idea decimonónica de abstención cuyos cometidos esenciales a decir de Cortiñas-Pelaez eran: "...escasas actividades: relaciones exteriores, defensa, hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones inte-

(4) Cortiñas-Pelaez León "Estudio preliminar" en Guerrero Daar "La Teoría de la Administración Pública" Ed. Harla, México 1986. p. XIII

riores o gobernación." (5)

Con "Así la Constitución de 1917 hace que el Estado a nombre de la nación reclame a través del artículo 3º la educación; con el artículo 27 la propiedad de tierras y aguas y con el artículo 123 amplía sus facultades para intervenir en materia laboral y en la seguridad social.

El siglo XX mexicano empieza con un Estado dispuesto y facultado constitucionalmente a tomar las riendas del desarrollo ante la ausencia de una burguesía emprendedora y nacionalista, así como un sector de trabajadores sin la suficiente cohesión. En México primero se articula el poder estatal ante una sociedad civil muy débil en relación a las sociedades anglosajonas. Es así como el concepto de "rectoría económica" del Estado mexicano empieza a tomar forma.

La Constitución de 1917 dotó al propio Estado de una serie de mecanismos para ejercer esta "rectoría", el ejemplo más importante es, sin duda alguna, la expropiación. Facultad ejercida si bien pocas veces, pero con una profundidad enorme para afianzar la intervención estatal. Hasta principios de los años ochenta cuatro han sido las expropiaciones que distinguieron al Estado mexicano: petróleo, ferrocarriles, energía eléctrica y servicio público de banca y crédito.

Otra forma que el Estado mexicano utilizó, no tan drástica, pero igual de efectiva ha sido lo que algunos autores denominan como la "mexicanización". Proceso a través del cual el Estado no intervenía directamente en determinada rama pero sí facilitaba el camino para que los empresarios privados mexicanos lo hicieran. La minería es el ejemplo más ilustrativo en este sentido.

(5) Ibid. p. XIII

Consolidada constitucionalmente la "rectoría" económica del Estado mexicano se inicia un proceso expansivo que generará la aparición de las grandes instituciones pilares del desarrollo nacional. El capitalismo mexicano será fuertemente impulsado por la actividad estatal. Misma que a través de todo el proceso expansivo va a estar fundamentada política, económica, jurídica y socialmente.

Para la década de los años veinte el Estado mexicano interviene directamente en el ámbito agrario iniciando la construcción de grandes obras de irrigación y la creación de instituciones financieras para la agricultura. Estas acciones tenían una clara orientación de unificación en torno el propio Estado mexicano, la intervención estatal no sólo tenía una orientación puramente económica, al destinar recursos al campo se allegaba a la gran masa campesina para que lo apoyase en cualquier acción. A partir de este momento el desarrollo económico ya no va a ser a costa de la relación con la sociedad civil, fenómeno típico de la dictadura de Díaz. El proceso de intervención estatal va a involucrar a los grupos sociales mayoritarios: obreros y campesinos, para que este intervención este legitimada y fundamentada socialmente. Como se estableció anteriormente, la Constitución de 1917 otorga igual importancia a las condiciones del campo (Art. 27) como a las de la industria (Art. 123).

Para finales de la década de los años veinte ocurre un hecho trascendente: la fundación del PNR, Calles convoca a las fracciones en disputa y consolida la base política del Estado mexicano.

La otra base la económica, se forma en la época de Lázaro Cárdenas quien estableció: "Sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo el tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo." (6)

Sentencia que quedó confirmada al efectuarse la expropiación petrolera, que tuvo varios elementos que influyeron en ella. La intransigencia de las compañías petroleras con sus trabajadores así como la enorme pérdida ocasionada por las mismas compañías quienes se dedicaban a la extracción del petróleo con fines únicamente exportables no permitiendo la creación de una industria de transformación alrededor del energético.

La expropiación petrolera no sólo sirvió para confirmar la rectoría económica al interior del país, sino que demostró a los demás países del orbe que el Estado mexicano era capaz de cualquier acción que preservara el interés nacional. La medida expropiatoria tuvo una respuesta positiva por parte de los grandes grupos sociales quienes apoyaron sin reserva la determinación.

Para la explotación, exploración y comercialización del petróleo el Estado mexicano creó a la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) como la punta de lanza para el desarrollo industrial mexicano.

Con la expropiación del petróleo se ahondaba aún más la diferencia entre el desarrollo capitalista mexicano dirigido por el Estado y el anglosajón (Europa y Estados Unidos) en donde la dirección correspondía al empresario privado .

(6) Chanes Nieto, José "La formación del Estado mexicano contemporáneo" trabajo inédito, versión mecanografiada, p. 55

Empresarios que fueron iniciados, protegidos y encaminados por la tutela estatal, siendo ellos el grupo más beneficiado por la rectoría económica estatal.

Para finales de los años treinta la gran disyuntiva se presentaba para el Estado mexicano, por una parte el fomento y la promoción de un desarrollo económico que no descuidara los aspectos sociales del mismo (educación, salud, seguridad social) en respuesta a las demandas de la mayoría de la población. Del otro lado la orientación de un desarrollo económico teniendo como eje central a la empresa privada industrial y creando mecanismos e instituciones para este propósito.

La decisión fue tomada y a partir de 1940 la intervención del Estado mexicano concentró sus esfuerzos hacia el fomento de la empresa privada.

3. La época posrevolucionaria: 1940-1988

Con Avila Camacho el Estado fortalece a las instituciones creadas para beneficio de la empresa privada. El ejemplo típico será Nacional Financiera, institución bancaria concebida para dotar de créditos a los nacientes proyectos industriales y cuyo papel resultó definitivo para la consolidación de los empresarios privados.

Paralelamente el Estado mexicano trataba de conciliar el fomento al capital con los reclamos de la clase trabajadora, el Estado de bienestar (Welfare State) mexicano consiguió combinar las respuestas a las demandas tanto empresariales como obreras.

El ejemplo de esta combinación es la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que sirve para fundamentar socialmente la intervención estatal. El Estado asume el compromiso empresarial de brindar seguridad social con objeto de que el propio empresario oriente sus esfuerzos hacia la acumulación de capital.

Sin embargo, es preciso señalar que a diferencia del período de 1917 a 1940, la mayoría de las acciones estatales estarán dirigidas hacia el beneficio del capital privado. Los sucesivos regímenes a partir de Avila Camacho confirmarán esta tendencia que prevalece hasta nuestros días, provocando una desatención hacia los niveles de vida de la mayoría de la población.

De esta forma, con Avila Camacho la amplitud de la intervención estatal se sigue incrementando. Los medios de acumulación de capital no van a cambiar, pero los fines de esta sí.

Con Alemán este proceso se acelera, la industrialización se convierte en la preocupación fundamental situando en el olvido a un sector por demás importante: el agrícola, dedicado exclusivamente a la exportación.

Paralelamente a la expansión de la actividad estatal el Estado se va a preocupar por fundamentar jurídicamente su intervención de ahí, que en 1947 se expida la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Como parte de un esfuerzo de dar orden y regulación a estas instituciones evitando la dispersión de sus acciones en relación a las de la Administración Pública Central.

De esta forma, el Estado mexicano empieza a mostrar una preocupación y un interés más notorio sobre sus organismos y empresas como actores de todo un modelo de desarrollo.

La creación de la Comisión Nacional de Inversiones ratifica la tendencia de racionalizar el destino y monto de la inversión pública, dirigido sobretodo hacia el beneficio directo de la inversión privada.

Los proyectos de fomento regional integrado, como la Comisión del Papaloapan, Río Fuerte y Tepalcatepec son dedicados hacia la construcción de infraestructura física que sustente las bases de desenvolvimiento de la inversión privada. (7)

El Estado mexicano en ese momento era el agente principal de promoción económica. Es necesario recordar que a la terminación de la lucha armada revolucionaria no hubo ningún grupo ni clase social que pudiera oponerse u otorgar una vía alternativa a la intervención decidida y amplia del Estado mexicano. Es un hecho conocido que el Estado originó, promovió y consolidó a la iniciativa privada mexicana a través de un sinúmero de instrumentos.

La expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, reafirmó aún más la fundamentación jurídica de la intervención estatal.

La orientación era consolidar una planta industrial a través de mecanismos de protección y garantía para la inversión privada, la consolidación del mercado interno y el apoyo decidido de la política económica gubernamental.

(7) Patton Glade, William "Las empresas gubernamentales descentralizadas en México." en 'Aportaciones al conocimiento de la administración federal' (Autores extranjeros) Secretaría de la Presidencia. México, 1976 Capítulo X pp. 503-515

El Estado mexicano destinaba fuertes cantidades de sus ingresos hacia inversiones de un largo periodo de maduración y gran magnitud que el sector privado no estaba capacitado para realizar.

Para este momento, las expropiaciones del petróleo y los ferrocarriles eran las palacas fundamentales sobre las cuales se apoyaba y dependía todo el crecimiento de la industria nacional. Igualmente la acción estatal se encontraba presente en varias ramas económicas claves como la minería y la industria de bienes de capital.

Las dos tendencias más importantes de la intervención estatal mexicana comenzaban a aparecer con mayor frecuencia. La primera consistía en la creación directa de organismos y empresas con fines determinados, la segunda tendencia era la "salvación" de proyectos, inversiones o empresas del sector privado nacional o extranjero.

Con estas dos tendencias el número de organismos y empresas empezó a crecer para llegar a sumar, a principios de los años ochenta, más de un millar de estas entidades.

Un proceso paralelo a las tendencias establecidas, fue la expedición de disposiciones jurídico-administrativas para que el Estado controlará y evaluara a un sector compuesto por entidades de la más diversa naturaleza, siendo inicialmente y durante un periodo de tiempo considerable un modelo de control centralizado.

La intervención estatal era un signo distintivo de la economía mexicana, esta intervención presentaba grados de amplitud, variedad y profundidad que provocaron en su mayoría, una serie de impactos positivos para la empresa privada al liberarla de los compromisos propios de ser el actor y promotor mayor de la acumulación de capital.

La década de los años cincuenta marca el inicio de una etapa de expansión económica generalizada, el crecimiento de los indicadores macroeconómicos y la estabilización del mercado interno hacen atractiva la entrada de capitales extranjeros. El binomio formado por la política económica estatal y la inversión foránea vuelve a dar resultado.

Sin embargo, el costo social de esta industrialización va en detrimento, el bienestar general de la población no lograba crecer en la misma velocidad y magnitud que las ganancias de la empresa privada. El empresario y banquero más importante era el Estado que contaba con una gran capacidad de respuesta ante las contingencias económicas. Pero al paso del tiempo esta capacidad encontraría como límite las crecientes demandas de los grupos sociales marginados, generando una desigualdad cada vez mayor.

Es así, que al inicio del período sexenal de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) el país experimentaba una recesión económica provocada por la presencia de factores internos y externos.

En lo interno, la disminución de la captación de ingresos tributarios por la política fiscal de exenciones hacia el sector industrial restringía el gasto público. En lo externo, la economía norteamericana comenzaba a sentir los efectos de la posguerra, disminuyendo sensiblemente las inversiones destinadas hacia México.

Estos factores no disminuyeron el fomento industrial por parte del gobierno mexicano y si en cambio, afectó la realización de obras para el sector social. En última instancia, la política del desarrollo mexicano tenía un trato preferencial hacia el sector privado.

De todos modos, lo anterior no impidió que el Estado mexicano empezará a armar una red muy extensa de entidades públicas no sólo dedicadas a la industria, sino también hacia el sector comercial de bienes básicos, la ciencia y la tecnología, el bienestar social y la educación. Con ello, el Estado trataba de no descuidar los aspectos sociales del desarrollo y acumulaba una serie de instrumentos de intervención diferentes a los típicos de la política económica como la política de gasto, tributaria, de precios y tarifas. La presencia estatal no se limitaba a la división de tareas entre el sector público y el sector privado convencionalmente denominado "economía mixta", igualmente, creaba instituciones que "amortiguaran" el peso de las desigualdades económicas en beneficio de los sectores mayoritarios de la población, aunque éstas eran insuficientes. (8)

La tendencia de rescatar proyectos industriales fallidos por parte del Estado mexicano continuó en la administración Ruizcortinista, el complejo Diesel Nacional (DINA) experimentó muchas dificultades al tratar de comercializar su línea de producción. Después de haber recibido cuantiosas inversiones públicas y privadas la empresa estaba al borde de la quiebra. Ante el retiro de la inversión privada el Estado tuvo que adquirir sus acciones a través de NAFINSA.

La creación del Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria fue otro ejemplo de la preocupación estatal. La naciente industria mexicana no podía competir ante una industria transnacional ya consolidada, la política de "protección" por parte del Estado tenía que acentuarse, llegando incluso a la utilización del crédito externo en beneficio del sector industrial.

(8) Ayala Espino, José "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)" Coed. SEMIP- Fondo de Cultura Económica, México, 1988 p.355-356

La minería fue otro sector afectado por las variaciones del mercado internacional. Al existir una baja demanda por parte del exterior, el monto de las inversiones para la extracción de minerales disminuyó. La creación de la Comisión de Fomento Minero (CFM) surgió como organismo de apoyo hacia el sector con objeto de reactivarlo. Los horizontes de la intervención estatal seguían ampliándose para enfrentar a una economía internacional tambaleante que no favorecía la exportación de los minerales destinados para su comercialización externa.

La variedad de organismos y empresas estatales correspondía a las exigencias y contingencias que empezaba a afrontar la economía nacional. El Estado de bienestar mexicano tenía que responder simultáneamente a las demandas del sector privado industrial y atender los reclamos de la población trabajadora. Sin embargo, el sector agrario observaba como el proceso de industrialización - urbanización desatendía sus necesidades obligando a su fuerza de trabajo a trasladarse al espacio urbano, donde la oferta de servicios públicos no podía atender a una población en continuo crecimiento. La política de protección industrial tenía un costo social que no podía ser evitado, a pesar de los esfuerzos de otras instituciones estatales.

Este era el panorama que tenía que enfrentar el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) que mantuvo la intervención estatal y la reforzó con acciones significativas.

En paralelo, la nueva administración puso en marcha reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, concentrando las funciones de regulación hacia los organismos y empresas estatales en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas mismas reformas crearon a la Secretaría de Patrimonio Nacional y a la Secretaría de la Presidencia, siendo para la intervención estatal la aparición de la primera. Las reformas jurídicas de 1958 consagraban el concepto "patrimonial" como elemento de fortaleza del Estado mexicano.

Posteriormente en 1959, se creó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, bajo la tutela de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional pero como resultado de su importancia su acción en la realidad fue la de un órgano intersecretarial.

Con estas reformas y adiciones a la regulación jurídica de los organismos y empresas estatales, el modelo de control persiste siendo de carácter central otorgándole más importancia hacia la atención de estas entidades.

La presencia estatal trató de reducir los problemas de la agricultura creando o participando en algunas empresas como fueron Cordemex, Ayotla Textil, el Patronato del Maguey, la Financiera Nacional Azucarera, Compañía Industrial de Atenquique, La Forestal S.C.L., la Productora Nacional de Semillas. En el ramo financiero se creó la Aseguradora Agrícola Nacional S.A. (ANAGSA) y con la mencionada Financiera Nacional Azucarera se trató de favorecer al sector azucarero que finalmente no resistió y tuvo que ser absorbido en su totalidad

por el estado tratando de garantizar los niveles de producción y empleo en los ingenios.

Para 1962, el banco de fomento industrial privado la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) tenía una participación muy amplia con empresas ubicadas en varios sectores productivos. Sin embargo, SOMEX afrontaba dificultades financieras y la mayoría de sus empresas operaban con bajos niveles de productividad y rentabilidad. La caída de SOMEX ponía en entredicho todos los esfuerzos gubernamentales de promoción industrial y provocaría graves conflictos sociales al generarse un desempleo masivo por la quiebra de las empresas. Ante esto, el Estado tenía la oportunidad de incrementar su presencia en las finanzas y la industria. Finalmente, el Estado absorbió a SOMEX y a las 40 empresas donde era accionista, en algunas de carácter mayoritario. (9)

Así, manteniendo a NAFINSA e incorporado a SOMEX dentro de la banca de desarrollo, el Estado mexicano controlaba y por ende dirigía a la mayoría de los sectores económicos.

Lo anterior quedó complementado y afianzado con la nacionalización de la industria eléctrica que inició con reformas al texto de la Constitución dotando de facultades de intervención al Estado.

El panorama que presentaba la industria eléctrica era la coexistencia del sector público a través de la Comisión Federal de Electricidad y el sector privado extranjero con empresas como la American and

(9) Bennett Douglas y Sharpe Kennet "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano: 1917-1970" Rev. foro Internacional. Vol. XX No. 1 El Colegio de México, 1979. p. 51

Foreign Company y al Mexican Light and Power Company las cuales obtenían cuantiosas ganancias al comercializar la energía proveniente de las plantas de la Comisión. Por otra parte, las compañías extranjeras tenían frecuentemente conflictos con sus trabajadores y en aras de la ganancia desmedida habían descuidado la inversión con objeto de mejorar su capacidad instalada, provocando rezagos en la distribución de la energía eléctrica.

Con estos problemas y teniendo como antecedente la expedición de diversos ordenamientos jurídicos en la materia, el Estado mexicano procedió a hacerse cargo de la industria eléctrica, teniendo que afrontar una serie de dificultades de carácter técnicas, comerciales y laborales. Lo que ocasionó la aparición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro S.A. para atender las necesidades de el área metropolitana de la Ciudad de México y algunas zonas de estados circunvecinos (Hidalgo, Estado de México y Morelos).

A pesar de esto, la nacionalización de la industria eléctrica vino a otorgar una presencia mayor en la economía mexicana y junto con PEMEX el Estado controlaba a todo el sector energético.

El perfil de la intervención estatal en la industria presentaba dos ámbitos, uno de manera exclusiva y directa con PEMEX, el sector eléctrico, la minería, la petroquímica. un segundo ámbito de participación estatal en industria de bienes de capital y manufacturera para apoyar el desarrollo de la empresa privada.

Por otra parte, el Estado seguía canalizando fuertes inversiones hacia el sector comunicaciones y transportes, asimismo creó al organismo Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos reafirmando la importancia de este sector.

En la industria de bienes de capital, el Estado rescató y adquirió el proyecto fallido de Toyoda de México, transformándolo en Siderurgica Nacional (SIDENA) con la orientación de producir tractores agrícolas para el campo mexicano. De la misma forma la intervención estatal participó en el sector automotriz con la empresa Vehículos Automotores Mexicanos (VAM). Otras empresas en donde el Estado tuvo participación importante fueron Torres Mexicanas, Mexicana de Autobuses (MASA), Astilleros Unidos de Veracruz y Fundiciones de Hierro y Acero (FHASA). (10)

La participación estatal industrial se dirigía hacia la integración tanto vertical como horizontal de la planta productiva misma, la actividad estatal se encontraba tanto en sectores primarios (petróleo, energía eléctrica, minería) como en intermedios (bienes de capital) y terciarios (bienes de consumo duradero y no duraderos).

En el área de la seguridad social, la antigua Dirección General de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) que junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cubrirían las necesidades de los derechohabientes de los sectores público y privado. La red de seguridad social se completó con la aparición del ISSSTE aumentando sustancialmente la capacidad de cobertura y prestación de servicios a gran parte de la población.

(10) Secretaría de la Presidencia "El sector paraestatal" Col. 'México a través de los informes presidenciales' México, 1976, p. 132

La aparición del Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia ratificaba la importancia de la seguridad social para la política del desarrollo mexicano, dirigida ahora hacia la población infantil.

Sin embargo, los anteriores esfuerzos no eran suficientes para un sector social que afrontaba gran parte del costo de un proceso acelerado de urbanización-industrialización. Este proceso comenzaba a mostrar fallas en la redistribución del crecimiento económico, debilitando las bases sociales del mismo.

La elección entre las exigencias de un proceso de industrialización frente a los reclamos de los sectores mayoritarios de la población comenzaban a ser un dilema para la capacidad conciliadora del Estado mexicano. Los movimientos sociales de los ferrocarrileros y los maestros tuvieron como respuesta la represión apareciendo así las primeras fisuras dentro de la estructura y funcionamiento del Estado de bienestar mexicano.

El documento de "El Sector Paraestatal" de la Secretaría de la Presidencia ratifica lo anterior al señalar: "La estructura tanto del gasto como de las inversiones públicas durante todo el sexenio sirvieron de apoyo a la rápida capitalización del sector privado de la economía, adicionándose a ello tanto los subsidios directos como los virtuales." (11)

Puede afirmarse que los planteamientos y acciones iniciales del presidente López Mateos, señalaban el carácter nacionalista y popular de su política, sólo que los resultados en términos sociales no fueron los esperados, precisamente por proponerse como vía para alcan-

(11) Secretaría de la Presidencia, op. cit. p. 137

zar esa meta un proceso de crecimiento económico que se apoyaba en grupos pequeños de empresarios industriales y agrícolas principalmente.

La idea del régimen de López Mateos de gobernar "a la izquierda de la Constitución" se estrelló con las condiciones estructurales y funcionales de un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento del capital privado. La intervención estatal creció para otorgar condiciones óptimas y atractivas de desenvolvimiento para la empresa privada. El "milagro mexicano" de aquella época no reflejaba la alta concentración del ingreso, la desarticulación del sector agrícola, el proteccionismo exacerbado y la subsecuente baja en la calidad de los productos mexicanos incapaces de competir en el exterior, estos signos eran latentes y no tardarían mucho en emerger como parte de las contradicciones centrales del modelo "estabilizador" de la economía mexicana.

En el período de Gustavo Díaz Ordaz en el aspecto de la regulación jurídico-administrativa se presentan cambios importantes. En 1965 aparece un decreto que modifica la disposición de marzo de 1959 sobre la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado. Este nuevo decreto establecía que la Junta de Gobierno deja de ser un órgano intersecretarial, convirtiéndose en la realidad en un órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional e integrada por funcionarios de ésta misma dependencia.

Por otra parte, la Secretaría del Patrimonio Nacional había adquirido amplias facultades en relación al control y vigilancia de los organismos y empresas, pero la Ley para el Control de 1947 necesitaba actualizarse. Por consiguiente, apareció la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual tuvo su inicio de vigencia el 5 de enero de 1966 abrogándose la anterior de 1947 y derogando todas las disposiciones que se opusieran al nuevo ordenamiento.

Con esto, la intervención estatal buscaba readecuar sus fundamentos jurídicos para responder a las dificultades que presentaba la creación e incorporación de nuevos organismos y empresas.

Igualmente, desapareció la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado surgiendo en su lugar Dirección de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dependiente de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional. Con este cambio en la estructura, el modelo de control siguió siendo fuertemente centralizado ahora bajo la tutela de Patrimonio Nacional.

La administración de Díaz Ordaz siguió con la línea trazada por la anterior administración en el sentido de apoyar a la planta industrial sacrificando la adecuada redistribución del ingreso con la subsecuente incapacidad de asegurar empleo bien remunerado a la mayoría de la población. La política económica y sus componentes (fiscal, monetaria, de crédito, de deuda externa, precios y tarifas) continuaron apoyando de manera excesiva la capitalización de la iniciativa privada.

Este apoyo desmedido provocó una reacción contraria, en lugar de que el empresario nacional ampliara la capacidad instalada de su planta productiva en todos sus sentidos, vió a la intervención estatal como su seguro de "quiebra" en gran medida. Derivando lo anterior en una ausencia de innovación y capacidad de riesgo.

Frente a esta situación el Estado no tuvo otra salida más que incrementar su participación en diversos proyectos industriales fallidos con objeto de evitar un colapso en el conjunto del modelo de crecimiento.

En el sector agrícola la presencia estatal correspondió a los sectores azucarero con la adquisición de Financiera Nacional Azucarera (FINASA), alimentario (Alimentos Balanceados Mexicanos ALBAMEX), forestal con Productos Forestales Mexicanos y la exportación con la Compañía Algodonera Comercial Mexicana. (12)

En el ramo de comunicaciones y transportes fueron rehabilitados los Ferrocarriles Nacionales de México, con el señalamiento de que esta empresa nunca fue tomada en cuenta por la iniciativa privada siendo el Estado el único capaz de realizar las fuertes inversiones que necesitaba el sector. Lo mismo sucedió con los sectores aeroportuario e industrial naval, con la creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) y la participación en Astilleros Unidos del Pacifico

Para apoyar el desarrollo y la investigación científico-tecnológica del sector petrolero fue creado el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) como prueba de que la actividad industrial estatal buscaba la capacitación de sus técnicos y el descubrimiento de mejores productos.

(12) Secretaría de la Presidencia. op. cit. pp. 141-144

En la minería, el Estado incrementó su participación a pesar de que este sector no ofrecía condiciones óptimas. Sin embargo, fueron aplicadas reformas al texto constitucional para "mexicanizar" por completo a esta actividad extractiva y la política fiscal fue muy generosa con la consecuente pérdida de recursos. La aparición del Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería tenía como fin mantener el empleo y fortalecer al sector. (13)

La industria siderúrgica recibió un impulso decisivo con el establecimiento de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el Consorcio Benito Juárez-Peña Colorada para que junto con el petróleo y la electricidad se constituyeran como los pilares de todo el sector industrial mexicano. De nuevo, la necesidad de cuantiosas inversiones y un largo período de rentabilidad impedían que la iniciativa privada se arriesgase concentrando su acción en sectores de menor incertidumbre, alta rentabilidad y en general de poco impacto para el conjunto de la economía mexicana. Con esto, la inversión estatal era mucho más dinámica y flexible que la privada colocando la mayor parte de la responsabilidad de operación y producción industrial en el Estado mexicano.

Al final de cuentas, esta situación de constante subsidio a la empresa privada provocó serios deajustes en la estructura financiera del sector industrial estatal sacrificando con ello planes de expansión y reinversión. La política de precios y tarifas de los bienes y servicios estatales fue particularmente generosa con las empresas privadas.

(13) *Ibid.* pp. 148-149

Ante esto, la respuesta fue el endeudamiento interno y externo de los organismos y empresas estatales. Desde esa época los mayores sacrificios eran para la actividad estatal y las exigencias no se aplicaron con el mismo rigor hacia la empresa privada que no tuvo el liderazgo suficiente dentro del proceso de crecimiento económico.

Lo mismo ocurrió con el sector social que a pesar de la creación del Instituto Mexicano de Asistencia la Niñez, no recibió la atención suficiente para subsanar la baja oferta de servicios que demandaba una población explosivamente creciente.

Con esto el "milagro mexicano" empezaba a mostrar síntomas propios de una crisis de agotamiento sin que se vislumbrara la adopción de un modelo sustitutivo con una nueva orientación redistributiva hacia los sectores marginados.

La desigualdad social se incrementaba al convivir sectores productivos y espacios geográficos con diferentes índices de producción y bienestar. La relación Estado-Sociedad comenzó a alterarse a tal grado que en la segunda mitad del sexenio sobrevino la ruptura definitiva, reflejando que tras el aparente éxito económico se encontraba un estilo de gobierno represor y antidemocrático.

Con este panorama, el inicio de la década de los setentas coincidió con la entrada de una nueva administración la de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) el reto para este nuevo régimen consistía en reorientar el rumbo de la política económica con objeto de evitar el colapso que finalmente llegó al término del sexenio.

La regulación jurídica en el sexenio echeverrista vuelve a reformarse con la aparición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1971 cuyo objetivo consistió en ampliar aún más el ámbito de control sobre los organismos y empresas estatales, así como la incorporación a la vigilancia de los fideicomisos y las empresas de participación estatal minoritaria.

Lo anterior era el precedente de una intervención estatal más agresiva, más a fondo que incrementó especularmente el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal tanto mayoritarias como minoritarias y finalmente, los fideicomisos o fondos públicos. Siendo estos últimos el instrumentó más usado por el régimen echeverrista.

En el sector minero se destacó la "nacionalización" de la Compañía Minera de Cananea, la creación de la empresa Roca Fosfórica, Compañía Minera Los Cedros, Minera Real de los Angeles, Mexicana de Cobre y un proyecto de coinversión externa de aluminio JALUMEX, llegando a más de un tercio la participación estatal en esta rama. (14)

El sector azucarero vio incrementado el número de ingenios de propiedad estatal bajo la coordinación de la Operadora Nacional de Ingenios creada en 1971.

En el sector agrícola destacaron la creación y participación en organismos y empresas como el Instituto Mexicano del Café, Tabacos Mexicanos, Productos Químicos Vegetales Mexicanos y la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios. En el ramo forestal se aprobó la puesta en marcha del proyecto de La Forestal Vicente Guerrero.

(14) Secretaría de la Presidencia, op. cit. pp. 58-59

El sector pesquero recibía atención al crearse Productos Pesqueros Mexicanos, el Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática y el Instituto Nacional de la Pesca, confirmando la constante de la intervención económica como principal agente de desarrollo para este sector.

En el sector energético aparecieron como respuesta a las nuevas exigencias científicas el Instituto Nacional de Energía Nuclear y el Instituto de Investigaciones Eléctricas, así como el organismo rector, la Comisión Nacional de Energéticos.

En la industria de bienes de capital se creó la Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas a instancia del grupo industrial de Altos Hornos de México (AHMSA), de la misma forma se estableció el Centro de Investigación para Máquinas y Herramientas. En el ramo de la siderurgia se establecieron la Comisión Nacional de la Industria Siderúrgica y el Instituto de Investigaciones Siderúrgicas con objeto de integrar y coordinar los esfuerzos de las empresas públicas y privadas a la producción de minerales.

En cuanto a la política industrial, el Estado continuó su intervención al crear a la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público con el objeto de seguir impulsando abiertamente el desarrollo de la planta productiva nacional. Acciones similares ocurrieron al establecer comisiones para las Inversiones Extranjeras y el Sector Agropecuario.

En el ramo de Comunicaciones y Transportes lo más sobresaliente consistió en la adquisición de la empresas Teléfonos de México S.A. hoy sujeta a proceso de desincorporación.

En el ramo cultural y educativo la actividad estatal incrementó su participación al abrir la Cineteca Nacional (hoy desaparecida), Radio Educación, el Canal 11 de televisión administrado por el Instituto Politécnico Nacional y el canal 13 (hoy parte del Instituto Mexicano de la Televisión).

Para el comercio exterior el Estado creó al Instituto Mexicano de Comercio Exterior para apoyar las exportaciones e importaciones mexicanas a través de mecanismos crediticios y fiscales.

Para el campo de la ciencia y la tecnología la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología representó un avance importante en un ramo en donde, como es costumbre, quien apoya e impulsa decididamente es el Estado mexicano.

La creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) colocó al propio sector turismo en una posición favorable recibiendo a partir de ese momento un impulso decidido para la creación y consolidación de polos de atracción para los visitantes nacionales y extranjeros.

La acción del Estado mexicano no sólo se concentraba en el ramo industrial sino que su presencia a través de instituciones varias llegó a abarcar a todas las ramas socioeconómicas existentes, el desarrollo turístico dependió en gran medida del fomento estatal.

Para impulsar el desarrollo regional se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas, así como algunos fideicomisos, siendo el caso del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) perteneciente a Nacional Financiera (NAFINSA). (15)

(15) Secretaría de la Presidencia. op. cit. pp. 272-273

Sin embargo, es preciso anotar que el régimen cheverrista abusó de la figura del fideicomiso al tratar de solucionar los problemas de desarrollo regional mediante la tutela exclusiva de la Federación de actividades regionales e incluso municipales. El resultado fue la centralización excesiva de recursos, la duplicación de funciones y la no operación adecuada de muchos de los fideicomisos creados. En el análisis del proceso de desincorporación se observará la cantidad de fondos y fideicomisos creados para fines muy específicos pudiendo haber descentralizado estas necesidades hacia los gobiernos estatales y municipales.

En el ramo de la seguridad y previsión social se crearon instituciones como el Consejo Nacional para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores y la Editorial Popular de los Trabajadores para dar atención a este sector mayoritario de la población.

De igual forma se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas otorgando protección y bienestar a los miembros del ejército, la marina y la fuerza aérea.

A pesar de que el número de organismos, empresas y fideicomisos creados durante el sexenio de 1970-1976 alcanzó una cifra sin precedentes, los esfuerzos por lograr que la economía y el bienestar social tuvieran un crecimiento autosostenido fueron infructuosos.

Las relaciones entre el Estado y los empresarios privados se hicieron muy tensas llegando a niveles cercanos a la ruptura. Las posiciones políticas en el interior del país se radicalizaron provocando cierta desestabilización para la credibilidad del sistema.

Estos elementos internos y los desequilibrios de la economía mundial no permitieron que el modelo de desarrollo económico puesto en práctica exitosamente durante los años sesenta continuara.

El Estado mexicano en 1976 sostenía todo el peso de los sectores agrícola, industrial y comercial. A pesar de innumerables apoyos, exenciones, franquicias y demás medidas proteccionistas la empresa privada mexicana no estaba en posibilidades de erigirse como el motor de la economía.

Las desviaciones y errores de la intervención estatal en aras de estimular y encauzar a la iniciativa privada ocasionaron que el Estado mexicano no prestara la atención adecuada hacia las necesidades del bienestar social de la población.

El Estado mexicano empezaba a resentir los efectos de una baja en sus ingresos y tuvo que financiar su déficit recurriendo de manera frecuente al endeudamiento externo.

En 1976 ocurre la devaluación después de casi treinta años de estabilidad cambiaria colocando a la economía mexicana en el camino de una recesión entrando al círculo crítico de inflación-devaluación.

La economía mexicana entraba en una crisis de agotamiento ocasionando que el modelo de desarrollo no pudiera reestructurarse totalmente y así responder a las exigencias de una nueva etapa.

El "milagro mexicano" terminaba sin haber conseguido satisfacer las exigencias de una economía mundial que reclamaba más y mejores productos con la calidad de los bienes y servicios nacionales.

Por otra parte, las demandas sociales no habían sido completamente atendidas y el malestar de la mayoría de la población no pudo ser soslayado por las acciones gubernamentales.

La administración de José López Portillo (1976-1982) iniciaba con una fuerte incertidumbre en el ámbito económico, no así en el político.

Contrariamente a lo esperado, el régimen lopezportillista emprendió una serie de acciones tendientes a reorganizar la estructura y la funcionalidad de la administración pública. Este proceso denominado de Reforma Administrativa trajo consigo acciones tanto para el sector central como para los organismos, empresas y fideicomisos.

La regulación jurídico-administrativa presenció la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta disposición aparecía un capítulo denominado "De la Administración Pública Paraestatal" que pretendía coordinar y normar los mecanismos de control que, según la exposición de motivos de la propia ley, se encontraban dispersos.

Posteriormente la Constitución tuvo una reforma el 21 de abril de 1981 quedando el artículo 90 de la Carta Magna como sigue: "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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Aquí es importante abrir un espacio para discutir la polémica del término paraestatal y su derivación entidades paraestatales.

(*) En los años setenta, en Europa existía una preocupación creciente sobre el papel de las empresas del Estado y la necesidad de revisar su comportamiento.

Al respecto el maestro Gabino Fraga expresa: "Parece que el origen de la expresión 'paraestatal' se encuentra por primera vez en las leyes fascistas italianas de los años 1924-1926. Comentando esas leyes en la misma doctrina italiana, después de muchas discrepancias sobre el alcance de la expresión 'paraestatal', parece que la opinión predominante es la de considerarla sin valor jurídico preciso y sólo como un valor de nomenclatura.

El diccionario de la Lengua Española (19a. ed. 1970) admite ya el vocablo 'paraestatal' y lo refiere a los 'organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública." (16)

Fraga prosigue al expresar : "Al usarse pues la expresión en la Ley Mexicana, se aparta del concepto etimológico de la expresión que al pie de la letra dice es algo que no se confunde con el Estado porque camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado. También se aparta de la definición que da el diccionario de la Lengua Española, pues en ella se indica que los organismos paraestatales no forman parte de la administración pública."

Al referirse concretamente a la Ley Orgánica el mismo Fraga apunta: "Además en la Ley vigente, la expresión Administración Pública Paraestatal carece también de contenido jurídico, pues en ella comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de los fideicomisos. Por lo tanto, habrá de concluirse que la expresión paraestatal no

(16) Fraga Gabino "La Administración Pública Paraestatal" Revista de Administración Pública. Número especial conmemorativo al 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México, 1980 p. 22

(17) Ibid. p. 23

corresponde al contenido de la acepción en que se emplea y que sólo dene tomarsele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que, aún formando parte de la administración estatal, no se les considera como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada." (17)

Por su parte, Guerrero Orozco comenta: "En México, además de ser un término aplicado a algunas instituciones descentralizadas pre-existentes al Estado mexicano, significa ciertamente una inconsistencia conceptual, ya se trate que fueran formadas bajo el derecho público, ya lo fuera bajo el derecho privado, porque al final de cuentas cumplen funciones de interés para el Estado. Sin embargo, la categoría paraestatal ha obtenido carta de naturalización mexicana e incluso se aplica jurídicamente, tal como ocurre con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que es la disposición que las norma actualmente." (18)

Lo importante a señalar es que a pesar de este tipo de observaciones la legislación actual incurrió en las fallas anotadas por Fraga y Guerrero Orozco.

Chanes Nieto apunta: "La tergiversación contenida en el texto reformado del artículo 90 constitucional encuentra su origen en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en tal virtud la administración federal es centralizada y paraestatal, por lo tanto, ésta forma parte de aquella, al hacerlo deja de ser paraestatal y se integra a la administración del Estado.

(18) Guerrero Orozco Osar "El Estado y la Administración Pública en México" Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989. p. 240

En consecuencia, es urgente reformar el artículo 90 constitucional suprimiendo por inexacto el término entidades paraestatales y aclarando las diferencias entre la intervención en su operación y la determinación de sus relaciones con el Ejecutivo Federal, o entre ellas y las secretarías de Estado. Igualmente lo es reglamentar al mismo precepto en lo relativo a las bases de creación de las entidades paraestatales, a la intervención del Ejecutivo en su operación, a sus relaciones con éste, con las secretarías y departamentos administrativos y entre ellas, contemplando todos los aspectos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." (19)

De hecho algunas entidades están controladas presupuestalmente con lo que difícilmente se les pueda catalogar como paraestatales, su creación e incorporación a la administración estatal responde a las exigencias de contar con instituciones más ágiles que las centralizadas al tener en su origen una composición muy variada.

En este sentido García Ramírez apunta al definir la variedad que se señala: "En el primer caso se encuentran los organismos descentralizados, conceptualmente desprendimientos relativos del Estado, brazos suyos que se alargan y proliferan para la prestación de los servicios que, bajo otro modelo rígido, tendría que prestar o producir el Estado mismo, pesadamente, distrayéndose de sus atenciones más precisas e indispensables: todas las autoritarias, todas las normativas, todas las de equilibrio dialéctico. En el segundo se hallan las viejas estructuras del comerciante colectivo, a las que el Estado accedió, de buena o mala gana, para relevar a propietarios y adminis-

(19) Chanes Nieto José "Legislación y organización sectorial de la llamada Administración Pública Paraestatal" Ponencia dentro del ciclo de conferencias sobre "Las entidades paraestatales" Fac de Ciencias Políticas y Soc. UNAM Octubre de 1986 pp. 55-56

tradores o para favorecer la unión de compañeros en el riesgo y en el progreso. en el tercero, el que tiene que ver con la conversión o de otro modo, con la evolución de los esquemas del Derecho ordinario, se hallan, por ejemplo, los fideicomisos, que en el origen y durante mucho tiempo fueron simples contratos soportados y afectados por un fin al que se acoplaba el manejo de un patrimonio, pero ahora - al menos en nuestro Derecho - verdaderos entes, casi personas, o personas de plano, que figuran al lado de las que tradicionalmente y por definición lo han sido, en cuantas leyes, acuerdos, registros, programas y presupuestos se han elaborado para aprender, conceptualmente, el universo de las entidades públicas." (20)

Igualmente utilizar el término de empresa pública para todo el universo señalado, dejaría fuera a los organismos descentralizados y a los fideicomisos. Es un hecho que mundialmente se utiliza el término de empresa pública, sobre todo para la actividad económica, pero en el caso mexicano existen organismos descentralizados y fideicomisos cuyos fines no son precisamente la producción industrial y comercial. Sería caer en el mismo error de la denominación errónea de entidades paraestatales.

Regresando a este asunto, Castellanos Coubtío dice: "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reitera el principio constitucional de que la organización de la administración pública federal, sera centralizada y paraestatal, lo que da la impresión de que se trata de dos administraciones. Habría sido mejor al referirse como las bases de la organización centralizada y descentralizada de la Administración Pública Federal." (21)

(20) García Ramírez Sergio "Derecho Social y y la Empresa Pública" Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México 1982. pp. 99-100

Para efectos de esta investigación, se coincide con lo expresado por Castellanos Coutiño al denominar Administración Pública Descentralizada. Aunque un término de igual validez sería el de Administración Pública Descentralizada y de Participación Estatal, que incluiría a las empresas de participación estatal. Pero para no discrepar con lo señalado por la Ley Orgánica es preferible utilizar la primera denominación, así como el de entidades descentralizadas.

Los anteriores párrafos sobre la polémica de la paraestatalidad vienen confirmar que el tema de la intervención del Estado vía organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos tiene un grado muy alto de complejidad, que incluso en el ámbito de la regulación jurídico-administrativa no logrado la unificación y solidez conceptual que debiera tener.

Continuado con las reformas de López Portillo, el modelo de control hacia las entidades descentralizadas cambia de ser central a uno de tipo sectorial con la aparición de la sectorización.

Este modelo de control agrupó, mediante una serie de acuerdos sucesivos a todas y cada una de las entidades dentro de un sector determinado bajo la coordinación de su dependencia correspondiente.

La agrupación sectorial se realizó en relación al número de sectores existentes a raíz de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Apareciendo así los sectores de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comunicaciones y

[21] Castellanos Coutiño Horacio "Comentario a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" Revista de Administración Pública # 71-72 Julio-Diciembre 1987 Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México, p. 92

Transportes; siendo el de Patrimonio y Fomento Industrial el que mayor número de entidades agrupó bajo su control.

Lo importante a destacar de la sectorización, es que fue una medida que tendió a darle mayor racionalidad administrativa a un sector compuesto por entidades con estructuras, fines y procedimientos diversos que forzosamente guardaban afinidad con los objetivos de las dependencias centrales. La subsecuente expedición de otros acuerdos no tenían otro objetivo sino el de "resectorizar" a entidades bajo secretarías con las que en su mayoría pudieran coordinar adecuadamente sus actividades.

Como se estableció anteriormente, el modelo de control hacia las entidades descentralizadas dejó de ser excesivamente central para pasar a uno sectorial, aunque en la realidad esto no disminuyó notoriamente la injerencia del Ejecutivo en los planes, programas y acciones de todas y cada una de las entidades.

Las determinaciones tomadas en el marco de la reforma administrativa pretendieron aumentar la eficiencia del Estado mexicano como el conductor del desarrollo. La reestructuración, la reforma y el cambio administrativo eran acciones permisibles a corto plazo por el repunte de la actividad económica a finales de los setenta, con la consecuente estabilidad financiera para el gobierno.

La todavía expansión de la actividad estatal iba acompañada de adecuaciones en el marco jurídico y administrativo que trataban de corregir y subsanar las "lagunas" que aparecían al crearse o incorporarse una nueva entidad para el gobierno federal.

Sin embargo, al aparecer la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la antigua Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 fue afectada porque el nuevo ordenamiento introducía en su título denominado De la Administración Pública Paraestatal aspectos que la Ley para el Control no legislaba.

Los cambios eran las competencias de las secretarías encargadas de aplicar los controles contable, financiero, de personal, de rendimiento y eficiencia, de gestión y patrimonial. Asimismo, existieron derogaciones en unos casos parciales y en otros completas. La sectorización era un aspecto contemplado en la Ley Orgánica no así en la Ley para el Control.

No quedó claro cuales fueron las razones que omitieron la expedición de un nuevo ordenamiento para las entidades descentralizadas que fuera congruente con la Ley Orgánica. Esta es la falla más importante de la administración 1976-1982 dentro de la regulación jurídico-administrativa y que hubiera sido importante corregir en beneficio de la administración y relación del Ejecutivo Federal con las mismas entidades.

Fue hasta el siguiente período de 1982-1988 cuando esta incongruencia es solucionada pero de manera parcial, al expedirse en 1986 la Ley Federal las Entidades Paraestatales. (22)

(22) Diario oficial de la Federación, 24 de abril de 1986.

Por otra parte, los sistemas de planeación y programación involucraron también a las entidades descentralizadas. Lo que motivó que las entidades ajustaran sus acciones futuras en relación a las dependencias centrales.

Igualmente comenzó a suceder en el ramo presupuestal, la creación y consolidación de la Secretaría de Programación y Presupuesto ocasionó un mayor control sobre los egresos. Así, las empresas o entidades "gigantes" (PEMEX, CFE, Azúcar, Ferrocarriles, AHMSA) resintieron los efectos de tener estrictamente vigilado sus egresos, dado que constituyen una importante fuente de ingresos para la Federación en su conjunto.

Estos cambios para la administración pública descentralizada se vieron acompañados por la continuación de la tendencia a crear o incorporar organismos y empresas a la tutela estatal. Es importante remarcar que los dos procesos, el primero de adecuaciones al marco jurídico-administrativo y el segundo de creación e incorporación de entidades, no siempre se han presentado al mismo tiempo, siendo esto uno de los problemas sobresalientes de la administración de las entidades descentralizadas.

El crecimiento y la expansión de las entidades continuó con la administración Lopezportillista. El sector azucarero estatal incrementó el número de ingenios y empresas bajo su responsabilidad, el sector industrial continuó la incorporación de empresas privadas fallidas, específicamente el sector minero.

La creación de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) mostró otra variante más de la intervención estatal al conjugar los esfuerzos de tres tipos de empresas originariamente distintas. La Fundidora de Monterrey, de inversión inicialmente privada; Altos Hornos de México (AHMSA) de coparticipación estatal y privada y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) estatal íntegramente. (23)

El complejo fue consolidado nuevamente para fortalecer a la industrialización nacional al controlar a un sector eje como la producción de acero y minerales. El Estado mexicano ratificaba la flexibilidad, dinamismo y capacidad de respuesta de su actividad ante las exigencias y dificultades del desarrollo económico.

La expropiación del servicio público de banca y crédito constituyó la medida más sorprendente de los últimos años que mostró los alcances y la determinación de la rectoría económica del Estado mexicano. La expropiación era una medida de última instancia y de carácter excepcional, solamente en tres ocasiones anteriores había sido utilizada, con el petróleo, los ferrocarriles y la energía eléctrica.

El contexto de esta última gran medida de ampliación de la intervención estatal surgió al haberse derrumbado las expectativas de crecimiento del segundo "milagro" mexicano: el "boom" petrolero.

Hacia finales de la década de los años setenta y con remanentes de la devaluación de 1976, el centro del desarrollo económico cambia de la producción manufacturera a la industria petrolera.

(23) Secretaría de Programación y Presupuesto "Cuadernos de filosofía política. José López Portillo." Junio de 1981. pp. 13-15

El descubrimiento de yacimientos petrolíferos en la zona sureste del país y la posición favorable de los precios del petróleo, colocaron a la economía mexicana ante la posibilidad de un crecimiento detenido por la devaluación de 1976. Esto trajo consigo el acceso muy fácil a los créditos externos ofreciendo como garantía la producción petrolera. El hecho de haber recurrido a la deuda externa, era el efecto de una baja captación de ingresos internos cuyo objetivo era impulsar definitivamente a la industria petrolera y petroquímica como los pivotes del auge económico.

Sin embargo, las condiciones de la economía mundial no tardaron en sufrir una drástica alteración, en 1981 los países desarrollados en aras de disminuir sus índices inflacionarios, restringen la demanda de las materias primas, entre ellas el petróleo. Esto ocasionó una caída vertical de los precios y la subsecuente pérdida en los ingresos programados para toda la economía mexicana en su conjunto. Este fenómeno desequilibró fuertemente las finanzas públicas terminando con todas las metas plasmadas en los planes y programas nacionales, el derrumbe se hizo más evidente al llegar el año de 1982 con las devaluaciones transcurridas a lo largo de todo el año.

Sin embargo, el capital financiero situado en las entonces instituciones bancarias privadas, aprovechó la coyuntura al especular con la moneda nortamericana (el dólar) y obtener ganancias en detrimento del peso mexicano. Igualmente, ante la incertidumbre interna la banca privada promovió mecanismos de fuga de capitales debilitando y deteniendo la capacidad de crecimiento.

La decisión expropiatoria por parte de la administración Lópezportillista, provocó la ruptura con las organizaciones empresariales, llegando a presentarse el desafío y el enfrentamiento abierto.

Frente a esto, la decisión contó con la aprobación de los grandes grupos sociales e introdujo mecanismos innovadores en el manejo del servicio. El control de las actividades bancarias permitía al Estado retomar bajo su dirección todos y cada uno de los elementos integrantes de la política económica. El Estado mexicano dirigía la banca central, la banca de desarrollo y a la banca comercial, con sus instrumentos financieros y crediticios.

Sin embargo, esta trascendental medida era la última que recogía la tradición histórica de intervención por parte del Estado mexicano. Terminaba con el período 1976-1982 el clímax de la presencia estatal y se iniciaba en 1983 la retirada de este misma presencia comparada en número y magnitud similar, pero en dirección inversa, a la dinámica proveniente desde 1940.

Terminaba con López Portillo el proceso expansivo y explosivo de la intervención estatal. A partir del sexenio de 1982-1988, sobretodo desde 1985, la retirada del Estado de casi todas las ramas económicas se convierte en el signo característico de la administración encabezada por Miguel de la Madrid.

Existen dos razones fundamentales para plantear que el proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos no era inicialmente el rasgo distintivo de la administración de De la Madrid en relación a sus predecesores.

La primera razón consiste en que la administración de 1982-1988 creó 61 entidades descentralizadas con lo que la cifra de entidades llegó a ser de 1,216 sumando las 1,155 existentes al principio de 1983. El proceso de desincorporación se consolida a partir de 1985 cuando se inicia la retirada masiva de la intervención estatal de varias ramas económicas. Anteriormente, de 1983 a 1985 se sucedieron decretos que desincorporaban una o dos entidades situación que ya había existido en anteriores sexenios.

La segunda razón consiste en los esfuerzos por readecuar el marco jurídico-administrativo de la Administración Pública Descentralizada. Estos esfuerzos se plasman en la expedición de diversos acuerdos y un oficio tendientes a mejorar la operación de las entidades. El primer acuerdo fue inherente a las relaciones entre la administración pública "paraestatal" y el Ejecutivo Federal, apareciendo dentro del ámbito de la sectorización la figura de las "cabezas de sector".

Junto a esta figura, la innovación más importante es la asignación de responsabilidades a tres dependencias: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la recién creada Secretaría de la Contraloría General

de la Federación (SECOGEF), tomando el carácter innovador de "dependencias globalizadoras". Las responsabilidades de las "globalizadoras" son el ejercicio de un control estricto sobre la operación de las entidades descentralizadas. Asimismo, el acuerdo publicado en mayo de 1983, atribuye facultades a las coordinadoras de sector de vigilancia y evaluación para con las entidades bajo su adscripción.

Con este acuerdo, el modelo de control por parte del Gobierno Federal deja de ser sectorial, para tornarse en uno de tipo central-sectorial, restando capacidad de maniobra a las entidades. Debido a que se tenían que sujetar a lo dispuesto por su respectiva coordinadora sectorial y ahora a las órdenes provenientes de las dependencias globalizadoras.

En relación a los órganos de gobierno de las entidades se expidió un oficio circular en octubre de 1983 especificando la composición y estructura de los propios órganos de gobierno.

De nueva cuenta, en este oficio se otorgan amplias facultades de intervención a las dependencias globalizadoras.

Otro acuerdo fue uno referido a la obligación de las entidades de elaborar una serie de programas económicos para establecer una política económica propia de los organismos y empresas, asimismo la responsabilidad de las entidades de favorecer la "rectoría económica del Estado".

Al inicio del sexenio, la crisis económica presionaba al Gobierno Federal, este acuerdo era una muestra de las restricciones finan-

cieras presentes a partir de 1983 a las que las entidades tenían que ajustarse.

El control en materia de gasto se hizo muy estricto y las entidades tuvieron que adecuar sus programas de operación a la cantidad de recursos disponibles, reduciéndose la expansión de las actividades de las mismas.

Contrariamente a lo establecido en este acuerdo, la "rectoría económica" del Estado mexicano empieza a sufrir una etapa de debilitamiento progresivo que alcanza su grado máximo en la tercera etapa del proceso de desincorporación a partir de 1988.

Las reformas y adiciones jurídicas más destacadas del período 1982-1988 fueron las ocurridas en 1986. En este sentido surgen, el Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

La expedición paralela del decreto y ley ocurrió para evitar lo sucedido al expedirse la Ley Orgánica en 1976, que provocó derogaciones parciales y completas a la Ley para el Control de 1970.

Así las reformas a la Ley Orgánica emergieron para que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tuviera congruencia con lo estipulado en la propia Ley Orgánica. (24)

El «decreto de reformas se orientó especialmente al título tercero de la Ley Orgánica denominado De la Administración Pública Paraestatal que fue reformado en una parte y derogado en la otra.

(24) Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1986

Con estas reformas se ratificaron las atribuciones de las dependencias globalizadoras, se introdujo la obligación de respetar lo estipulado en el Sistema Nacional de Planeación, la coordinación sectorial y algunas atribuciones para las coordinadoras de sector, entre otras.

Con respecto a los artículos derogados, algunos de los preceptos se incorporaron en los artículos reformados y otros fueron insertados en la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

Esta ley se convirtió a partir de mayo de 1986 en la regulación de las entidades descentralizadas. La LFEP se compone de 68 artículos permanentes y 8 transitorios dividida en seis capítulos intitulados: I. De las disposiciones generales; II. De los Organismos Descentralizados. III. De las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias; IV. De los Fideicomisos Públicos; V. Del Desarrollo y Operación; y VI. Del Control y Evaluación

Con la aparición de esta legislación parecía que se iniciaba una etapa para el mejoramiento de las entidades descentralizadas, sin embargo, estos esfuerzos fueron infructuosos. Si bien la LFEP consiguió resolver algunos problemas, las dificultades continúan.

La LFEP solo constituye un marco general y es de esperarse la existencia de un reglamento* para que exista una normatividad aplicable para casos específicos en la administración de las entidades y su relación con la Administración Pública Centralizada.

(*) Publicado en el D.O. de la Federación el 26 de enero de 1990 y cuyo análisis es importante pero que no está dentro de los alcances de este trabajo.

En otro plano, la administración de De la Madrid expidió un acuerdo de sectorización el 19 de mayo de 1983, así como el establecimiento de Convenios de Rehabilitación Financiera y Cambio Estructural que beneficiaron a algunas empresas mediante el mecanismo de asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal, cuyo objetivo era sanear las finanzas internas de las entidades.

Resulta innegable que los esfuerzos gubernamentales en el período 1982-1988 constituyeron avances para la administración de organismos y empresas, sin embargo, la austeridad presupuestal y las contingencias económicas obligaron al Estado mexicano a iniciar el proceso de desincorporación de organismos y empresas a gran escala.

A partir de este momento el papel interventor del Estado estaba siendo fuertemente cuestionado, la racionalidad contable-financiera se convirtió en la medida para desincorporar.

La expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales surgió habiéndose puesto en marcha la desincorporación y se esperaba la aparición de reglas claras y criterios definidos para el propio proceso de desincorporación. Los subsecuentes decretos y resoluciones que vendían, liquidaban, fusionaban y transferían empresas se caracterizaron por su indefinición.

La contradicción central a partir de este momento fue la desincorporación injustificada de muchas entidades haciendo caso omiso a lo dispuesto en las adecuaciones jurídico-administrativas. La desincorporación se convirtió a partir de 1985 en la constante

decisión administrativa con el efecto de reducción en el número de entidades equiparable al crecimiento acumulado durante mas de sesenta años.

Este crecimiento en la cantidad de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos no estuvo planeado, el proceso de desincorporación tiene la misma peculiaridad al haberse tomado decisiones precipitadas durante el mismo.

Debido a lo anterior la actividad del Estado mexicano empieza a ser sometida a un proceso de ajuste y revisión con una dirección opuesta a las tendencias que su propia actividad venía mostrando desde la época revolucionaria.

El tamaño y la composición de la administración pública descentralizada empiezan a cambiar de lenta a rapidamente y en tres años (1985-1988) se desincorporadas la mayoría de las entidades, la velocidad misma del proceso obliga a revisar con detenimiento todos los efectos de la desaparición de un sinnumero de instituciones en todos los sectores de la Administración Pública Federal.

Por ser uno de los rasgos más característicos de la administración 1982-1988 el proceso de desincorporación o "redimensionamiento" del sector público merece un tratamiento especial con objeto de demostrar, entre otras cosas, como si bien algunas entidades merecían ser desincorporadas, otras mismas pudieron haber subsistido mediante procedimientos de resectorización, transferencia,

fusión, transformación, ventas al sector social; todo ello en beneficio de la colectividad.

Por lo anterior, a partir del siguiente capítulo el problema central de esta investigación es el proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos otrora pertenecientes al Gobierno Federal.

II. LA DESINCORPORACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA

II. LA DESINCORPORACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA

4. El origen

En el período 1982-1988 el Gobierno Federal continuó con las acciones de reestructuración y reordenamiento de la administración pública descentralizada.

Es conocido el crecimiento explosivo y expansivo a partir de los setenta y que hasta 1982 llegó a comprender un universo de 1155 instituciones.

La "política de empresa pública" quedó plasmada en líneas generales en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en aquel entonces se elaboró un diagnóstico desprendiéndose algunas propuestas tendientes a mejorar la administración de organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos.

En el diagnóstico se observó que las diversas entidades padecían los siguientes problemas: de coordinación entre la política económica general y la sectorial; de reducción de excedentes financieros; de precios y tarifas rezagados; de ausencia de una política ágil y eficaz de compras; de deterioro de la capacidad operativa por alcanzar metas de empleo y de importación de tecnología a gran escala. (25)

En suma, el Plan observaba dificultades de operación, organización, financiamiento, laborales y tecnológicos. Frente a esta perspec-

(25) Poder Ejecutivo Federal "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" p. 177

tiva el plan ofrecía las siguientes alternativas: fortalecimiento de la economía mixta participando únicamente en sectores estratégicos y prioritarios según el mandato constitucional, participar en la oferta de bienes y servicios donde la iniciativa privada no tenga capacidad de cobertura, integración vertical y horizontal de la planta productiva para fortalecer a la industria nacional, modernización en los niveles de organización y producción, regulación en el mercado de bienes y servicios con objeto de contrarrestarlos de desequilibrios de la ineficiente distribución del ingreso, promoción del desarrollo regional del país al descentralizar la operación de sus unidades, contribución al saneamiento financiero del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y disponibilidad de divisas; finalmente, adopción de políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración. (26)

El proceso de desincorporación queda inmerso cuando el Plan enuncia un punto que define el fortalecimiento del carácter mixto de la economía, a saber:

"6.3.3.1. Fortalecimiento del carácter mixto de la economía.

El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas que requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. La inversión en obras en proceso o en proyectos estratégicos se realizará al ritmo que marquen las metas en el desarrollo sectorial. Para ello, en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preser-

(26) Ibid. p. 178

vando los servicios públicos indispensables, y al mismo tiempo concediendo la atención necesaria y programas de operación e inversión primaria. Para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas." (27)

Sin lugar a dudas, el Plan dejaba entrever la creación y la desincorporación de organismos, empresas y fideicomisos. Al final de cuentas el proceso de desincorporación fue cualitativa y cuantitativamente mayor que el de creación e incorporación de nuevas entidades. La desincorporación constituyó la expresión más clara de hacia dónde se dirigió la "reestructuración" y el "reordenamiento" de la administración pública descentralizada.

El proceso de desincorporación tiene una complejidad muy especial, su análisis requiere observarlo desde seis perspectivas: la internacional, la jurídica, la política, la económica, la administrativa y la social.

Posteriormente, teniendo estos elementos de reflexión, se pasará a enunciar y estudiar el listado de entidades descentralizadas en todos y cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal, con objeto de ubicar a cada entidad en especial y su procedimiento de desincorporación. De esta forma, se pretende otorgar una visión general y específica de todo el proceso de desincorporación.

(27) Ibid. pp.178-179

5. La perspectiva internacional

Los años ochenta vinieron a cambiar completamente el panorama de la economía mundial, las subsecuentes crisis del sistema capitalista motivaron a un profundo cambio en el funcionamiento de todo el sistema. Este cambio tenía un objetivo muy preciso: la intervención del Estado en la economía.

La crisis de sobreproducción del capitalismo en los años veinte propició que el Estado interviniera como agente económico vital dejando a un lado su papel "vigilante" o "gendarme" de los tiempos decimonónicos. La acción estatal se dirigió fundamentalmente a inyectar la demanda de bienes y servicios, con el empleo de mano de obra en la construcción de obras de infraestructura física. Las ideas de Keynes alcanzaban un grado de aplicabilidad suficiente como para que el Estado se erigiera como el gran salvador de la contradictoria y permanentemente en crisis, economía capitalista.

Es por demás claro, por el análisis efectuado en apartados anteriores, que el desarrollo mexicano insertado dentro de la economía mundial alcanza importantes avances gracias a la decidida acción estatal. A esta lógica no escaparon la mayoría de las naciones industrializadas que recibieron un impulso decidido en todos sentidos de las políticas económicas de sus respectivos gobiernos.

A partir de los años treinta y hasta los años setenta la intervención estatal es una constante en los países industrializados, la crisis petrolera en los años setenta comenzó a marcar una nueva eta-

pa dentro de las relaciones económicas internacionales y el inicio de un nuevo papel del Estado.

En el entorno político los años de la posguerra, sobre todo los sesenta y setenta presenciaron el surgimiento de movimientos revolucionarios independientes en contra del dominio neocolonial de las grandes potencias.

Pero al final de los setenta y principios de los años ochenta en dos países claves para la economía mundial toman el poder grupos de orientación claramente conservadora: en la Gran Bretaña encabezado por Margaret Thatcher y en Estados Unidos con la administración de Ronald Reagan, iniciándose la "revolución privatizadora".

La administración dirigida por Margaret Thatcher tenía una visión radicalmente distinta a la de sus gobiernos laboristas predecesores que habían absorbido un buen número de empresas privadas operativa y financieramente en quiebra. A partir de este momento y durante todo el decenio de los años ochenta el gobierno británico ha privatizado empresas como British Airways, British Aerospace, Cable & Wireless, British Petroleum, Jaguar, Rolls Royce, British Sugar, British Gas, British Telecom, pertenecientes a las ramas económicas de aviación, navegación aeroespacial, electrónica, petróleo, automóviles, azúcar, gas y telecomunicaciones.

El papel de la intervención económica del Estado se encontraba en entredicho y ahora la atención se dirigía hacia los sectores privados de las economías nacionales.

La necesidad de reactivar al sistema capitalista ya no correspondía al Estado sino que ahora la empresa privada emergía como el agente mayor de promoción económica. Por otra parte, las teorías económicas de los años ochenta retomaban la idea del mercado como el centro de todo el proceso económico y la confianza de que este mercado era autoregurable.

Este nuevo modelo económico trajo consigo el fortalecimiento del llamado capital financiero debido a las necesidades crediticias de la empresa privada. Debido a sus desequilibrios, el capital industrial necesita estar fuertemente apoyado por el capital financiero.

Las instituciones bancarias pasan a la ofensiva al convertirse en tenedoras de acciones de empresas obligadas a ceder parte de sus acciones en aras de recursos frescos para la propia empresa.

Otro aspecto importante para la "revolución privatizadora" son las condiciones o "candados" que las instituciones financieras mundiales ponen como condición a los países endeudados para poder seguir otorgándoles créditos. Siendo uno de los principales "candados" el retiro de la participación estatal en la mayoría sino es que en la totalidad de las actividades económicas. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, o sea el capital financiero, se convierten en agentes de la privatización económica sobre todo en los países subdesarrollados.

Las experiencias de privatización se generalizaron en todos los países del orbe, desarrollados y subdesarrollados*.

En Bélgica se inició la venta de acciones de los correos, las telecomunicaciones, la línea aérea SABENA, los puertos debido entre otras cosas el déficit fiscal de la economía belga.

En Austria se privatizaron las compañías principales encargadas del petróleo, la aviación y la electricidad por la misma razón que en Bélgica.

En Canadá la privatización ha abarcado a empresas dentro de la aeronáutica, las comunicaciones, la energía nuclear, la minería, la generación de energía, la producción forestal y sus derivados celulosa y papel.

En España fueron transferidos a la propiedad privada los tres consorcios más importantes: la Dirección General del Patrimonio, el Instituto Nacional de Hidrocarburos y el Instituto Nacional de Industrias. Igualmente sobresalieron las ventas del grupo RUMASA y de la Compañía Telefónica Nacional.

El caso de Francia, cuyo aparato estatal emergió mediante procesos de nacionalización, la privatización afectó a un total de 66 empresas estatales entre bancos, industrias, canales de televisión y de servicios públicos.

Los países subdesarrollados tuvieron que adherirse a la corriente mundial de la privatización, obligados incluso por la debilidad de sus economías.

(*) Datos obtenidos de: Frediani, Ramón Osvaldo "Desregulación y Privatización de Empresas Públicas en Argentina" Centro de Investigación y Perfeccionamiento en Ciencias Económicas y Administración Pública. Universidad Católica de Córdoba pp. 17-24.

Jamaica vendió a dos empresas estatales, Chile vendió 152 empresas y tiene desde 1985 a 21 empresas en proceso de venta, asimismo ha privatizado 18 bancos estatales y el sistema de jubilación.

Frediani describe el proceso de privatización en varios países subdesarrollados: "En la década de los ochenta se comienza en varios países del tercer mundo. Así, Sri Lanka ha puesto en venta su empresa estatal de teléfonos, los transportes públicos, varias empresas textiles y la Corporación Estatal de Fertilizantes; en Bangladesh se privatizaron cuatro periódicos, varias fábricas textiles y la Corporación del Transporte Marítimo; en Pakistán se privatizó la línea aérea internacional estatal, 2,000 molinos de arroz y la compañía estatal de gasoductos y fertilizantes; en Samoa se ha privatizado el principal astillero naval del país; en Tanzania, el gobierno socialista de Ali Hassan Mwinyi ha comenzado a privatizar 430 empresas estatales; en Togo todas las empresas públicas están en venta; en Guinea se vendieron en 1985 los 6 bancos estatales que existían; en Malasia se han privatizado los teléfonos, la línea aérea nacional, una empresa industrial mixta (Industrias Aeroespaciales de Malasia, una autopista y diversos hoteles; en Costa Rica se están privatizando las empresas de la Corporación de Desarrollo de Costa Rica (estatal); en Belice se privatizaron las tierras de la Corporación del Banano; en Brasil se ha vendido por acciones al Banco Do Brasil; en Nigeria el presidente Babangida ha puesto en venta a 160 compañías del Estado, entre las que se cuentan cervecerías, fábricas de zapato, hoteles y bancos; en Kenia el presidente Moi inició la privatización de 400 empresas públicas, etc." (28)

(28) *Ibid.* p. 18

Asimismo, en China se privatizaron los hoteles, la tierra, las acciones de algunas empresas estatales y la entrada masiva de capital extranjero, básicamente norteamericano.

Por último, en Israel el gobierno anunció la privatización parcial de la línea aérea EL AL. El gobierno venderá alrededor de 25% de las acciones de la aerolínea a inversionistas nacionales, incluyendo empleados de la firma, y otro 25% sería colocado en las bolsas de valores del mundo. (29)

Con todos estos ejemplos es fácil apuntar que la década de los años ochenta se caracterizó por una privatización generalizada de la gran mayoría de las economías nacionales. El sistema capitalista al resentir el debilitamiento del Estado "benefactor" retomó al mercado para basar en él todas sus estrategias de reactivación y crecimiento.

Es importante observar que ante la retirada de la participación estatal, las empresas transnacionales resultan enormemente beneficiadas al tener el campo libre para poder invertir. Esto acompañado de la "desregulación" con objeto de hacer aun más viable la entrada de capitales. Privatización y desregulación forman un binomio que deja aun mas clara la postura de que el Estado ya no será el motor del crecimiento, el papel central ahora lo tendrá la empresa privada.

La inversión pública decrece y el porcentaje de la inversión privada se incrementa sustancialmente dentro del producto interno bruto de las economías en proceso de privatización.

(29) Revista "Expansión" # 526. Octubre 11 de 1989. Vol. XXI p. 30

La desregulación, por su parte, consiste en la derogación y abrogación de todas las disposiciones jurídico-administrativas que se encargaban de vigilar y controlar los procesos de producción, distribución y consumo económicos. Asimismo, desregular implica una menor presencia de las agencias gubernamentales y sus mecanismos como: impuestos, derechos, fijación de precios y tarifas, aranceles, permisos, franquicias, etc.

La desregulación parte del supuesto de que las empresas estatales y la mayoría de las directrices de política económica gubernamental son obstáculos al desarrollo de la empresa privada. El concepto de "libertad" se opone a todo control gubernamental, así el rol del Estado en la economía es prescindible y por el contrario debe de hacerse a un lado o en su defecto otorgar las máximas facilidades a los particulares.

La nacionalización es sustituida por la privatización permitiendo al sistema capitalista llegar a una etapa de recuperación a pesar de ser un sistema contradictorio intrínsecamente. La intervención estatal ya no funciona en el capitalismo. Al sufrir una crisis de agotamiento, la privatización se erige como la "salvación" de los años ochenta para el propio capitalismo.

En suma, el papel del Estado como empresario y como regulador ha terminado, la privatización y la desregulación colocan al Estado como un pasivo observador de los procesos económicos.

Con estos antecedentes la economía y la administración pública de México comienzan a experimentar un proceso de desincorporación generalizado a partir de la mitad de los años ochenta.

El proceso de desincorporación mexicano consiste en la liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Acorde a las experiencias internacionales, el proceso de desincorporación mexicano se ha orientado hacia la privatización de la mayoría de las actividades económicas, anteriormente de propiedad o con amplia intervención estatal.

Para el caso mexicano las condiciones internacionales han influido de manera decisiva para que el Gobierno Federal haya emprendido uno de los cambios estructurales y funcionales más importantes de los últimos años para todo el conjunto de la Administración Pública Federal.

Sin duda alguna, la crisis de la deuda de 1982 fue el primer aviso de que el modelo de desarrollo estaba llegando a su fin. La economía mexicana había presenciado un repunte hacia finales de la década motivado por la expansión de la industria petrolera y los precios altos del energético. Asimismo, el gobierno mexicano tuvo un acceso fácil hacia el crédito externo para reactivar el crecimiento detenido por la devaluación de 1976. Las condiciones económicas facilitaron que el aparato administrativo pudiera reorganizarse y seguir creciendo sobretodo con organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos.

La mayoría de los ingresos federales provenían de las exportaciones petroleras y se canalizaron hacia ciertos sectores de la actividad industrial con objeto de construir una base que no se había consolidado después de casi cuarenta años de apoyo gubernamental desmedido.

Sin embargo, las condiciones de la bonanza petrolera duraron menos que lo esperado, en 1981 sobreviene una caída en los precios internacionales del petróleo provocada por la baja en la demanda del energético por parte de las naciones industrializadas. Esto compromete severamente la capacidad de pago con la imposibilidad de cumplir con las deudas contraídas en el exterior. Por otro lado, la política fiscal siguió siendo generosa al cubrir sus ingresos por la vía petrolera, al caer ésta sobrevino el déficit fiscal agravando la situación. La economía mexicana había agotado sus recursos financieros externos (deuda) y los internos (déficit fiscal).

Esto ocasionó, a partir de 1981; una baja drástica en el gasto público, sucesivas devaluaciones e inflación sin control que comprometieron a toda la economía mexicana. Las metas de lograr un crecimiento sostenido y autofinanciable chocaron ante la caída de los ingresos obligando al gobierno mexicano a recurrir al endeudamiento externo con mayor frecuencia. La economía nacional era más dependiente contrariamente a lo esperado al iniciarse el "boom" petrolero.

El gobierno mexicano perdió su capacidad de maniobra acelerando la contracción de todo el aparato productivo cuya inversión de origen privada se encontraba deprimida. La historia económica mexicana empezó a enfrentarse a una crisis después de casi treinta de estabilidad y crecimiento.

Los mercados financieros se vieron afectados por la devaluación de la divisa norteamericana al presentarse el ciclo de inflación-devaluación. La banca, entonces privada, acumuló ganancias exorbitantes ante la inestabilidad del tipo de cambio. Igualmente la fuga de divisas debilitaba fuertemente a la moneda mexicana obligando a sucesivas devaluaciones nunca antes experimentadas.

Estos y muchos otros factores colocaron al gobierno mexicano en una posición incómoda, la presión de los acreedores internacionales y las maniobras especulativas de los banqueros privados nacionales literalmente obligaron al gobierno a decretar la expropiación del servicio público de banca y crédito.

La expropiación de la banca recogía la tradición y la cultura administrativa mexicana en el sentido de la supremacía estatal frente a cualquier grupo o clase. Sin embargo, fue una medida tardía y el presidente López Portillo solamente dispuso de 90 días para revertir todo el proceso de recesión económica.

La expropiación de la banca marcó la ruptura entre la clase empresarial y la administración lopezportillista, el gobierno trató de reencontrarse con la autonomía financiera y crediticia, pero el fin del sexenio terminó con estas aspiraciones.

ESTA HISTORIA NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

El siguiente régimen, la administración de Miguel de la Madrid comenzó a revertir las tendencias generadas por la expropiación bancaria. Como primera determinación puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para estabilizar a los principales indicadores macroeconómicos como tipo de cambio, salarios y precios.

Sin embargo en 1983 continuó creciendo la espiral inflacionaria y descendiendo bruscamente el Producto Interno Bruto.

Para 1983 es dado conocer el Plan Nacional de Desarrollo con con sus siete fundamentales, siendo en este caso dos: reordenación económica y cambio estructural.

En 1984 la economía mexicana registró ciertos incrementos y superavits en el PIB, la balanza de pagos, producción industrial, reservas internacionales. Pero al final del año las tendencias se detuvieron repuntando indicadores como la inflación, el déficit presupuestal y las reservas internacionales a la baja.

En el siguiente año de 1985 una nueva caída en los precios del petróleo redujo los ingresos programados, a esto se agregó el imponderable terremoto de 1985 que complicó el panorama económico.

El proceso de desincorporación entra en una etapa de aceleración al emitirse diversas disposiciones que simultáneamente desligaron aun buen número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Las razones estrictamente financieras colocaron a la intervención estatal en una situación comprometida, la correlación entre los desequilibrios económicos internacionales y la desincorporación se hizo cada vez más dependiente.

La enésima caída en los precios internacionales del petróleo a principios de 1986 hizo que el proceso de desincorporación tomara carta de naturaleza y en algunos momentos se empezaron a tomar decisiones poco meditadas sobre el destino final de algunas entidades.

Los indicadores de inflación, reservas internacionales, crecimiento del PIB, tasas de interés y déficit del sector público se volvieron todavía más desfavorables. La economía nacional registro un decrecimiento y la inflación comenzó a convertirse en el principal problema interno. La deuda externa, que se elevaba por cada devaluación o deslizamiento cerraba la pinza que estrangulaba a las finanzas nacionales.

En 1987 y durante todo el año el ciclo devaluación-inflación persiste llegando a registrar una tasa inflacionaria de aproximadamente un 150 %. El capital financiero cobra fuerza al elevar, durante el verano de ese año, el índice de cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, los inversionistas buscaban los máximos rendimientos con la mínima inversión. La situación se hizo insostenible cuando en octubre descendió bruscamente la rentabilidad de este mercado. El turno era para la divisa norteamericana, la excesiva demanda provocó la subsecuente devaluación, haciendo urgente la decisión de poner en marcha un plan de choque o congelamiento.

Hacia finales de 1987, se firmó el Pacto de Solidaridad Económica cuyo objetivo central era detener a la inflación y atenuar, mas no solucionar, el deterioro productivo.

Las partes firmantes gobierno, obreros y empresarios ofrecían, a grandes rasgos, baja en el gasto público, no demandas salariales y congelación de precios respectivamente.

La desincorporación era la consecuencia lógica de las restricciones en materia de gasto público, tanto de inversión como corriente. Con esto la sucesivas desincorporaciones tuvieron su fundamento en la racionalidad financiera, más no en la política.

La otra presión, la deuda externa, obligó a ir más allá de lo previsto en materia de desincorporación. Los acuerdos de 1988 con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron todavía más severos con la intervención gubernamental vía organismos y empresas. La urgencia de la saliente administración por cumplir con sus compromisos con el exterior provocó dudas, imprecisiones e incongruencias que se hicieron patentes durante todo el año de 1988.

La nueva administración de 1988-1994 hereda a la desincorporación como un requisito para "solucionar" el problema de la deuda.

El acuerdo de principios de 1989 ratifica los "candados" en materia de intervención gubernamental, remarcando a la desincorporación y su consecuencia generalizada de la privatización como el camino a seguir para sanear a la economía, exigencia de las instituciones financieras internacionales.

El subsecuente acuerdo con la banca internacional privada de julio de 1989, retoma la modalidad de los "swaps" (intercambio).

Con la variación de cambiar los montos de la deuda por acciones de empresas estatales, transacciones con posibilidades de efectuarse tanto como por capital privado extranjero como nacional.

En suma, la presión internacional se constituyó como un elemento definitivo para el desenlace de la intervención gubernamental, en una economía tan dependiente como la mexicana. Si la desincorporación no era el eje del programa económico gubernamental, los desequilibrios externos obligaron a desincorporar (privatizar) buena parte del patrimonio nacional, con decisiones y acciones fuera de todo consenso y aprobación general.

Queda en el futuro mostrar si la privatización reactiva el crecimiento, dota de empleo, mejora los niveles de vida, crea la base industrial inexistente; de lo contrario, la desigualdad social se agudizará con el consecuente riesgo de estallido social y desestabilidad política.

6. La perspectiva jurídica

El régimen de 1988 reformó el texto constitucional en febrero de 1983. La modificación se concentró en el capítulo "económico", comprendido por los artículos 25, 26, 27 y 28.

Refiriéndose a las reformas constitucionales el maestro Cortiñas-Peláez expresa: "A diferencia de otros países y mediante el mecanismo de las adiciones y modificaciones a la Constitución Federal, el actual estadio del derecho constitucional positivo de nuestra adminis-

tración pública, preceptúa los siguientes cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano por oposición a los clásicos antedichos: el cometido esencial de banca y crédito, la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos y al generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, los puertos y aeropuertos y, ahora, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo, en el marco de la rectoría económica del Estado, en régimen de economía mixta." (30)

Estos cometidos que menciona Cortiñas-Peláez han recibido el nombre de áreas estratégicas. El espíritu de la reforma constitucional era darle mayor claridad y definición hacia dónde se orientaría la intervención gubernamental, el fundamento jurídico de la rectoría económica.

Sin embargo, durante el mismo período de 1982-1988 se expidió una resolución que modificaba el carácter estratégico de ciertos productos petroquímicos básicos y los convertía en petroquímicos secundarios, facilitando así el acceso a la iniciativa privada a la producción-distribución de los mismos. Esto provocó que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal expidiera una serie de permisos (vía Diario Oficial) a un determinado número de empresas. Nunca se han esclarecido suficientemente los criterios para

(30) Cortiñas-Peláez León. op. cit. p.

bajarde petroquímicos básicos a petroquímicos secundarios esos productos. Esto lleva a concluir que lo estratégico puede ya no serlo en determinado momento. La indefinición provocó que lo supuestamente "intocable" cambiara de naturaleza. En este caso, no se desincorporan organismos ni empresas, el Estado entrega y privatiza bienes nacionales. La petroquímica no será nacional, las empresas beneficiadas en su mayoría por la resolución son de propiedad extranjera.

Resulta pertinente puntualizar que los petroquímicos básicos son materias primas para obtener diversos productos manufacturados, son los petroquímicos puntas de lanza de la industria nacional. Con esto la dependencia de la planta productiva será mayor.

Si bien las áreas estratégicas constituyen actividades inherentes a la naturaleza del Estado mexicano, la reclasificación de la petroquímica tiene como consencuencia que lo estratégico está en función de la coyuntura momentánea, de los intereses empresariales que presionan y cuestionan la actividad industrial estatal y, lo más trascendente, que no existe una política definida al respecto.

El otro componente de la reforma jurídica a la rectoría económica son las llamadas áreas prioritarias cuyas dificultades emergieron durante el proceso de desincorporación.

Existe una doble remisión en estas áreas, la Constitución remite en su capítulo económico a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la que a su vez en su artículo 6° remite a la Carta Magna, provocando una remisión circular que no define con precisión cuales son estas áreas.

Un antecedente importante en este sentido es que la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, enviada por el titular del Ejecutivo para su discusión y aprobación en el Congreso de la Unión decía al definir a las áreas prioritarias:

"ARTICULO 6°. Para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan con sujeción a los lineamientos y objetivos de la planeación democrática en los términos del artículo 26 de la propia Constitución, particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos." (31)

Sin embargo la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LIII legislatura consideró conveniente adecuar la redacción de este artículo 6°, suprimiendo la segunda mitad del último párrafo dejando la definición de áreas prioritarias: "...en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares." (32)

(31) LIII legislatura. Cámara de Diputados. "Ley Federal de las Entidades Paraestatales". Serie Grandes Debates Nacionales. p. XIV

(32) Ibid. p. XLVIII-XLIX

Lo cual quiere decir que la iniciativa presidencial trafa consigo mayor definición que la dictaminada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la mencionada legislatura.

El debate legislativo no pudo cambiar y la ley fue aprobada con esta imprecisión, para el proceso de desincorporación esta laguna sirvió para la toma de decisiones discrecionales al no existir claridad en relación a lo "prioritario".

Sin embargo, este vacío legal trató de cubrirse con un instrumento de orden administrativo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE).

Ruiz Dueñas comenta al respecto: "El PRONAFICE, por su parte, implícitamente se aproximaba más a semejante intención al señalar cuándo, por razones estratégicas o de prioridad nacional, puede haber en el sector secundario participación estatal de acuerdo a una serie de criterios. El primero de ellos se refiere a las áreas estratégicas y se limita a adoptar el esquema constitucional. Los demás son expresiones de nuevo cuño: áreas de concurrencia prioritaria y áreas de concurrencia complementaria; esta última con un claro sentido de subsidiariedad y un desarrollo conceptual que parece distar del sentido que las adiciones constitucionales fueron legisladas. Lo cierto es que no parece un instrumento idóneo para pronunciarse en materia de tan subrayada importancia. No debe olvidarse que, si bien el artículo 5° de la Ley de Planeación prevé la remisión del Plan

(33) Ruiz Dueñas, Jorge "Hacia un nuevo perfil de las entidades paraestatales." en Revista 'Política y Admon. Pública' Año 1 2a época, Sept-Dic 1986 No. 1 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admon. Pública A.C. p. 92

al Congreso de la Unión para su exámen y opinión, tal disposición no se reproduce para los programas de mediano plazo." (33)

Lo cual indica que la obligación de revisión por parte de las cámaras de los programas sectoriales debido a que en ellos se plasman las acciones específicas para cada sector de la Administración Pública Federal evitándose los problemas que se ocasionaron con las "áreas prioritarias."

En otro momento Ruiz Dueñas cuestiona si un Instrumento de orden administrativo podrá corregir las fallas del ordenamiento jurídico. El proceso de desincorporación demostró que ni lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales como lo asentado en el PRONAFICE fue válido en el momento de determinar la desincorporación de organismos, empresas y fideicomisos.

Lo que si queda claro es que en lugar de unificar los criterios de desincorporación, el programa citado agregó mayor imprecisión con las denominaciones de "conurrencia prioritaria" y "conurrencia complementaria".

En el PRONAFICE* se apuntan aseveraciones tales como: "La industria paraestatal concentrará su participación en las actividades estratégicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva con exclusividad al Estado y, por sí sola o con la participación de los sectores social y privado, en aquellas actividades prioritarias para la consecución de los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y en este programa. Asimismo, el programa indica aquellas ramas prioritarias en que el Estado impul-

(*) Para mayor referencia ver anexo 3 de este trabajo. Cuadro de Política Indiativa de Participación de Agentes Económicos. PRONAFICE.

sará a los particulares mediante la inducción , el fomento e incluso la coinversión. Cuando los particulares no puedan o no deseen participar en estas áreas, una vez llevadas a cabo las actividades respectivas de consulta y fomento, el Estado considerará la conveniencia de participar directamente en atención a los intereses nacionales. La participación directa del Estado en estas actividades será dinámica y se evaluará permanentemente la persistencia de las condiciones que hacen necesaria esta intervención o que permitan su retiro. La finalidad es racionalizar la participación directa del Estado, rechazando tanto una mayor estatización como el liberalismo a ultranza."

Sin embargo, hasta este momento la desincorporación se ha inclinado más hacia el lado del "liberalismo a ultranza" puesto que la tendencia general indica una orientación hacia la privatización.

El PRONAFICE continua señalando: "En las ramas no estratégicas ni prioritarias el Estado revisará las bases de su participación actual y se retirará paulatinamente procurando no afectar las fuentes de empleo, las economías regionales."

Precisamente lo anterior es lo que el proceso de desincorporación ha omitido observar, ejemplos abundan en donde estos lineamientos no se respetaron, Aeroméxico, Fundidora Monterrey, Dina y Cananea son casos muy ilustrativos.

El PRONAFICE define: "La concepción estratégica para el sector industrial paraestatal consiste en desarrollar una industria paraestatal eficiente y competitiva que sea un importante elemento de apoyo para: desarrollar la oferta de bienes de capital con el objeto de

incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia. Se orientará a las empresas públicas para completar las cadenas productivas prioritarias al canalizar sus compras a los sectores privado nacional y social. De este modo se fortalecerán los vínculos en el interior del sector en el bloque de industrias de energía-petroquímica-fertilizantes-minería y el de la industria metal-mecánica. El poder de compra estatal apoyará la producción nacional de bienes de capital y mejorará la articulación de pequeñas y medianas empresas. La consolidación de sus adquisiciones externas permitirá negociaciones con los países y empresas proveedoras a fin de ampliar los mercados existentes y abrir otros a productos mexicanos." (35)

La desincorporación vino a romper con el bloque de industrias mencionadas ya que privatizó la petroquímica y la minería. De la misma forma será difícil la integración de la planta productiva nacional al entrar de lleno la inversión extranjera. Esto afectará considerablemente a las pequeñas y medianas empresas, contrariamente a los deseos del programa.

Posteriormente el mismo PRONAFICE expresa: "Con el objeto de no dispersar sus esfuerzos ni duplicar inversiones innecesarias se anotan las áreas en las que no es recomendable la diversificación de la empresa pública al mismo tiempo que se señalan otras ramas en las que, por razones estratégicas o de prioridad nacional, debe participar de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Areas estratégicas en donde la participación del Estado es de exclusividad, misma que está regida por la Constitución Mexicana como son los casos de las ramas de petróleo, derivados y petroquímica básica.

b) Areas de concurrencia prioritaria en que, por su importancia para el desarrollo de la economía nacional y que por sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta, se justifica la concurrencia de la empresa pública. El objeto de esta participación no es competir con los sectores privado y social sino el de servir como instrumento catalizador y promotor del desarrollo industrial.

c) Areas de concurrencia complementaria, que los sectores social y privado desarrollarán en el marco de las señales del mercado. En el caso de que tal desarrollo no sea suficiente para alcanzar los objetivos del interés público que establece la Constitución, el Estado participará, primero, mediante intervención directa con políticas de fomento, protección y regulación; posteriormente, si dicha acción no fuera suficiente, considerará la conveniencia de abrir alternativas de coinversión en consulta con los sectores privado y social, antes de proceder a crear empresas de exclusiva propiedad estatal en nuevas áreas industriales. La participación directa del Estado en estas actividades será dinámica y se evaluará permanentemente la persistencia de las condiciones que hacen necesaria esta intervención o que permitan su retiro." (36)

(36) Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)
Poder Ejecutivo Federal. 1984. pp. 110-111 y 143-144

El PRONAFICE no era un marco general puesto que fue únicamente un programa sectorial que no abarcó todo el universo de organismos, empresas y fideicomisos propiedad del Estado, se redujo sólo al sector industrial "paraestatal".

Ni la Constitución, ni la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalan con claridad la definición de las llamadas "áreas prioritarias".

Ruiz Dueñas comenta sobre este punto: "Ahora bien es preciso retomar el problema de las áreas prioritarias y preguntarnos, ya no respecto a su definición sino, en qué medida conviene a los intereses de la Nación reducir al Ejecutivo su grado de discrecionalidad en medio de una crisis de creciente magnitud. Por una parte, salvo algunas entidades dignas de consideración a la luz de la política que se desee implantar en materia de reconversión industrial, las empresas desincorporadas - algunas particularmente lucrativas - no parecen poder trastocar hasta ahora el destino del país." (37)

En otro apartado Ruiz Dueñas expresa que no se trata de diluir la capacidad de maniobra del Ejecutivo. Es conveniente destacar que cuando al autor afirmó lo anterior, junio de 1986, el proceso de desincorporación no era tan profundo y radical como ahora.

Entonces, la afirmación sería que resultó inconveniente no afectar la capacidad de maniobra del Ejecutivo (léase discrecionalidad), el proceso de desincorporación al no contar con la suficiente precisión y definición jurídica, se dejó en manos del Ejecutivo (vía Secretaría de Programación y Presupuesto) el destino de organismos, em-

(37) Ruiz Dueñas op. cit. p. 93

presas y fideicomisos. Esto ocasionó que los criterios y directrices de desincorporación se desconocieran, fueran confusos y se manejaran al libre albedrío.

Un aspecto interesante que resulta de lo anterior es, si no existen criterios claros de desincorporación, tampoco existieron criterios de creación y de incorporación. Con esto el número de entidades que el Estado mantuvo bajo su tutela es casi equivalente al número de las sujetas a proceso de desincorporación.

La rectoría económica es resultado de una adecuada rectoría jurídico-política, ésta al no ser clara ni definida, la otra por ende se encontrará sujeta a factores puramente circunstanciales y discrecionales. Al no haber principio rector que señale dónde y cuando se hará presente la intervención estatal, esta se prestará a los designios del grupo gobernante en el poder. Un concepto tan importante para una nación no puede estar sujeto a las "lagunas" del vacío jurídico.

Tampoco se trata de caer en la regulación excesiva pensando que el expedir leyes y reglamentos garantiza automáticamente mejoras de determinado problema. Sin embargo, la condición para vivir en un Estado de Derecho implica el respeto y cumplimiento de derechos y obligaciones. Cuando esto no queda claro no es posible cumplir inclusive con lo estipulado por la Constitución.

La definición de la intervención gubernamental provino no de la legislación aplicable específicamente a las entidades, sino de un ordenamiento con otras motivaciones y fines distintos.

Este ordenamiento es el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera publicado en el Diario Oficial el 16 de mayo de 1989, en donde se especifica que las actividades reservadas exclusivamente al Estado serán: la extracción de petróleo y gas natural, la extracción y/o beneficio de uranio y minerales radiactivos, la fabricación de productos petroquímicos petroleros, la refinación de petróleo, el tratamiento de uranio y combustibles nucleares beneficiados, acuñación de monedas, generación y transmisión de energía eléctrica, suministro de energía eléctrica, servicio de transporte por ferrocarril, servicios telegráficos, banca, fondos y fideicomisos financieros.

Este reglamento: "...especifica los porcentajes de inversión extranjera en 122 actividades de la economía nacional. Un total de 58 actividades quedan abiertas al 100% de inversión extranjera, 24 hasta 49%, ocho hasta 40%, y cuatro hasta 34%. De estas 122, unas 28 actividades quedan reservadas a México." (38)

Para la intervención estatal de manera general quedan: energía eléctrica, petróleo, petroquímica básica, acuñación de monedas, ferrocarriles, telégrafos, banca, fondos y fideicomisos financieros.

Es decir, un porcentaje muy bajo de intervención en la economía, abriendo por completo las puertas a la inversión foránea y dejando las demás actividades para la acción de los particulares.

Luego entonces, lo "prioritario" y "estratégico" está definido por este reglamento y no por la legislación correspondiente a las entidades mismas, se trata de que en beneficio del capital externo

se excluyan a los organismos, empresas y fideicomisos de las actividades económicas no reservadas para el Estado.

Contraviniendo la jerarquía de las leyes un reglamento antepone sus disposiciones a lo estipulado en la Constitución y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Lo que obliga a las entidades a sujetarse a otras legislaciones no precisamente concebidas para regular aspectos concretos de las propias entidades.

De aquí que resulta urgente una revisión exhaustiva de la actual legislación para especificar claramente las modalidades y formas de la incorporación y desincorporación de organismos y empresas, esto traerá como resultado mayores beneficios y posibilidades para mejorar la administración de las entidades descentralizadas que aún permanecen como propiedad estatal.

7. La perspectiva política

García Ramírez y Carrillo Castro han establecido con absoluta certeza que: "...la empresa pública contiene un carácter esencialmente político y que está vinculada a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y los procesos sociales con sus múltiples proyecciones. Igualmente, aseveran que se trata de un fenómeno histórico contingente, que sería difícil atrapar, formal y materialmente, en una sola caracterización con validez universal y constante." (39)

Como se ha revisado en páginas anteriores, desde los tiempos de la Colonia bajo el dominio borbón fueron expulsados los jesuitas

(39) García Ramírez S. y Carrillo Castro A. "Las empresas públicas en México." Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1983, p. 5

y se emprendieron reformas a fondo para la consolidación de los estancos del tabaco, azogue, pólvora y naipes; la intervención estatal ha estado presente en la historia mexicana. Posteriormente con la etapa del fomento industrial con el Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional en el siglo XIX. En la segunda mitad de esta centuria con la Reforma, el Estado mexicano ve la necesidad de desamortizar los bienes del clero y formar un patrimonio. La era del repliegue en el Porfirismo representa uno de los momentos de inactividad estatal. Al término de esta etapa, la explosión revolucionaria retomó lo perdido durante la dictadura y el momento clave es la aparición de la Constitución de 1917.

Este recorrido es una muestra de que el proceso de intervención estatal, posteriormente con organismos y empresas, acompaña a la formación de la nación mexicana.

Las expropiaciones del petróleo, ferrocarriles, electricidad y banca tuvieron un sentido político. El Estado mexicano toma medidas de gran impacto ante la necesidad de llenar un vacío en la conducción del desarrollo que la clase alta no puede cubrir. Una clase que siempre ha estado sobreprotegida por el Estado y que esporádicamente ha estado comprometida con el país.

Sin embargo, este proceso histórico ha sido olvidado por la desincorporación. Por primera vez en 18 años, el régimen de 1982-1988 no terminó con una ruptura ante el grupo de presión más exigente dentro del sistema político mexicano: los empresarios.

La constante de las administraciones mexicanas a partir de 1940 ha sido congraciarse con el capital. La reprivatización del 34% de las acciones del servicio público de banca y crédito, confirmar lo anterior.

El propósito es atraer y alentar la inversión para fortalecer y darle continuidad al proyecto de industrialización cuya orientación es claramente en beneficio del capital privado.

El proceso de desincorporación constituye el mecanismo más idóneo para mantener esta confianza empresarial, sin importar el costo social tan elevado que ha significado el repliegue de la actividad del Estado.

Al carecer de directrices claras, el proceso de desincorporación ha afectado a instituciones sociales, efecto que se ha traducido en un serio malestar de las clases económicamente débiles cuya expresión más palpable se percibe en los procesos electorales.

Un buen número de desincorporaciones han sido precipitadas e impopulares alterando significativamente el proyecto político nacional.

Proyecto que implica una vida basada en garantías como la justicia, la seguridad, la libertad, la igualdad, la soberanía y la independencia; lo anterior como marco para satisfacer las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, cultura y recreación.

Este es el proyecto político de Nación por el que se ha luchado en la Independencia, la Reforma y la Revolución.

La existencia de organismos, empresas y fideicomisos ha servido como garantía en el cumplimiento de este proyecto. Sin embargo esta intervención vía entidades ha sufrido desviaciones costosas.

El hecho de que el Estado se haya convertido en propietario de hoteles y restaurantes desvirtúa su condición de organización soberana y lo disminuye a la condición de aprendiz de empresario privado.

Estas desviaciones ocasionaron que se pusiera en duda si la intervención del Estado provocaba beneficios, o por el contrario obstaculizaba el desarrollo social.

La respuesta ante estas alteraciones fue el proceso de desincorporación, sin embargo, las decisiones se han tomado sin ponderar correctamente sus alcances.

La desincorporación, como se verá mas adelante, ha satisfecho únicamente las demandas de los grupos minoritarios, siendo que el compromiso gubernamental está con la mayoría de la población debido a que en ella se reflejan las necesidades sociales más urgentes.

ES necesario redoblar esfuerzos y corregir las desviaciones de la intervención del Estado, pero es necesario que el gobierno consulte con la sociedad civil.

La desincorporación ha colocado muy por encima la racionalidad económico-financiera. A este respecto, Chanes Nieto afirma: "...pugnar por 'números negros' en todos los casos, podría impedir la realización de los fines sociales, por ejemplo tratándose de transferencias de fondos públicos, sociales, a grupos, actividades o regiones, con miras

al desarrollo armónico del país, a incorporar sectores de la población tradicionalmente marginados a los beneficios comunitarios, a incrementar los niveles generales de vida de los habitantes del país o a asegurar su independencia política y económica." (40)

La intervención del Estado, ha surgido motivada por las contradicciones del sistema capitalista que ha sido incapaz de dotar a la población de un desarrollo integral.

Es conveniente recordar que los fines y los objetivos de los organismos y empresas estatales son diferentes a los de la empresa privada. En el caso mexicano, la empresa estatal surgió para otorgar bienes y servicios accesibles para el sector privado con el objeto de que reinvirtieran sus ganancias en la economía nacional.

Esta es una de las razones por las cuales las decisiones políticas en el manejo de organismos y empresas van más allá del "eficientismo" y la ganancia a secas, sin que ello constituya un pretexto para los errores. Sin embargo, estas decisiones tienen que contar con una adecuada ejecución administrativa, de lo contrario en vez de solucionar un problema se agregarán más dudas e imprecisiones al respecto.

Otro problema político lo representa la reciente decisión de otorgar facilidades para la entrada de capitales extranjeros, mediante el mecanismo del Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Una de las condiciones para la entrada masiva de capitales externos es la ausencia de empresas estatales que puedan competir con las nuevas inversiones, perjudicando su rentabilidad.

(40) Chanes Nieto José. "Legislación y organización..." p. 3

A este respecto, Chanec Nieto comenta que: "...una política nacionalista ha conducido también a la intervención del Estado en empresas, reglamentándolas o participando en ellas, como socio, sea mayoritario o minoritario, a efecto de apoyar la inversión de mexicanos con recursos o financiamiento, cuando se considera inconveniente recurrir al exterior, como es el caso de actividades esenciales para el desarrollo independiente del país, a fin de impedir queden sujetas a intereses probablemente opuestos a los de la nación." (41)

Sin embargo, un buen número de actividades económicas han sido abiertas en porcentajes que van desde el 34% hasta el 100%. El propósito del nuevo reglamento es que la inversión privada y la extranjera sustituyan a la inversión pública atada por sus dificultades financieras. El Estado deja ser el motor del crecimiento y deja en manos del sector privado y extranjero la producción y distribución de buena parte de la economía nacional.

Los problemas que se presentan son: de qué forma el Estado podrá controlar y someter la rebeldía de las empresas transnacionales en determinada circunstancia, cómo articulará los fines nacionales con los intereses extrajeros, si podrá soportar una política fiscal benigna hacia el capital foráneo sin incrementar su déficit fiscal.

Las expropiaciones del petróleo y la electricidad tuvieron entre sus elementos precipitadores los problemas con las compañías extranjeras, que explotaban tales recursos.

(41) Ibidem. p. 5

En el caso del petróleo, las compañías externas se negaron a obedecer un dictámen de la Suprema Corte de Justicia sobre sus relaciones laborales, creando una situación de enfrentamiento abierto contra la autoridad del Estado.

Por su parte, en el sector eléctrico las empresas habían abandonado sus responsabilidades de inversión provocando entre otras cosas: rezago en la generación y distribución de la electricidad, incompatibilidad de precios y tarifas en relación con la política económica nacional y en general dificultades de conciliar los intereses de las empresas extranjeras con los fines y estrategias del Estado mexicano hacia este sector.

En terminos políticos, el patrimonio nacional se constituyó como una arma de negociación del Estado mexicano frente a las grandes compañías transnacionales. La fuerza del Estado radica en qué tipo de actividades económicas controla para fortalecer su economía haciendola menos dependiente de las irregularidades del mercado externo.

La desincorporación y la apertura hacia el exterior han entregado el control de la mayoría de las áreas productivas, esto será una presión incómoda para las políticas estatales. A la vez la disyuntiva será armonizar las crecientes demandas sociales frente a las exigencias de los capitales privado y extranjero. El problema del capital externo es su volatilidad, con el riesgo de que en cualquier momento pueda retirar el monto de sus recursos y derrumbar las expectativas de desarrollo.

La estabilidad política del Estado dependen en qué medida pueda lograr mejoras a la esperanza y condiciones de vida de la población en general. La misión que en el futuro tendrá la actividad gubernamental será armonizar los intereses , incompatibles y a veces en conflicto, nacionales con los extranjeros al menor costo político y tratando de aminorar la desigualdad social. De no ser así, el riesgo de una crisis social se traducirá en una deslegitimación del aparato estatal sin la posibilidad de convocar a la unidad nacional cuando la rebeldía e intolerancia de las empresas extranjeras lleguen al límite.

B. La perspectiva económica

En opinión de Ma. Amparo Casar: "...el proceso de desincorporación del que ésta siendo objeto la participación estatal en México marca el fin de la que fue la visión dominante sobre la empresa pública hasta la década de los setenta. Con ello, se abre una disputa entre dos diagnósticos y dos proyectos sobre las relaciones Estado-mercado y, mas particularmente, sobre el papel de la empresa pública en las tareas del crecimiento y desarrollo. El primero de ellos parte de que las empresas públicas industriales y entre ellas las manufactureras han contribuido de manera importante en el dinamismo de la producción, el empleo y la formación bruta de capital, es decir, que han sido un eficaz instrumento de desarrollo. Este diagnóstico lleva a plantear un modelo de estructuración de la economía en que se recono-

ce un papel destacado en la participación directa del Estado en empresas industriales. El segundo diagnóstico gira en torno de la identificación de la empresa pública (en particular la industrial) como uno de los factores principales del deterioro de las finanzas públicas con su consecuente impacto negativo sobre el funcionamiento del sistema y la confianza de los inversionistas privados. En consecuencia, se plantea un modelo de desarrollo en el que la participación del Estado se vea notoriamente reducida abriendo cada vez mayores áreas de la economía al dominio del capital privado." (42)

El proceso de desincorporación, la desregulación y la apertura hacia el capital foráneo han respondido al segundo diagnóstico provocando un retroceso sin comparación de la actividad estatal mexicana.

Según la propia Casar, el proceso de desincorporación ha sido guiado por dos argumentos fundamentales: "El primero aduce el carácter no planeado de las incorporaciones justificada históricamente con base en la idea de que una de las funciones del Estado era salvar empresas que no habían podido enfrentar las fuerzas del mercado. El segundo hace referencia a que el Estado tiene presencia en actividades irrelevantes que, lejos de contribuir a la cohesión y buen funcionamiento del sector, provocan una dispersión de esfuerzos que terminan por hacerlo ineficaz". (43)

Lo que omiten observar estos argumentos es la necesidad política que obligó muchas veces al Estado a rescatar empresas privadas, el caso de SOMEX, ya descrito, es muy ilustrativo.

(42) Casar Ma. Amparo "La reestructuración de la participación del Estado en la industria mexicana" en Revista 'El Cotidiano'. Mayo-Junio 1988 AÑO. 4. Universidad Autónoma Metropolitana -Azcapotzalco. p. 28

A las anteriores justificaciones para desincorporar se añade, según Casar, la orientación de los dos últimos regímenes, los propósitos de esta administración en reducir el déficit fiscal disminuyendo los gastos del gobierno, en especial las transferencias al sector paraestatal; las presiones empresariales en un contexto de fuerte desconfianza hacia el Estado y el impacto de las acciones de privatización de empresas públicas acontecidas en otros países.

Sin lugar a dudas, este fue el parámetro que desde 1983 se ha utilizado como el fundamental para desincorporar organismos y empresas.

Como ya se planteó, la crisis provocada en 1981 con la baja de los precios del petróleo en los mercados internacionales y que derrumbó las falsas expectativas de la "administración de la abundancia" ocasionó que a raíz de estas crisis se replanteará la participación del Estado en la vida económica.

Sin embargo, este replanteamiento no tomó en cuenta una serie de elementos que al no ser solucionados agregaron mayores dificultades al accionar de las entidades estatales.

Chanes Nieto comenta uno de estos elementos: "Una de las críticas reiteradas en contra de las entidades paraestatales se considerarlas improductivas y, por tal razón, se exige su desaparición o privatización, por liquidación o transferencia a particulares respectivamente. Para determinar si es o no fundada dicha apreciación, es pertinente distinguir dos conceptos de la productividad, la social y la lucrativa.

(43) Ibid. p. 29

El Estado al través de instituciones públicas persigue prioritariamente un beneficio social, entendido éste como una contribución al constante mejoramiento material y espiritual de los habitantes del país, es decir, busca obtener los máximos beneficios sociales al menor costo político y económico y no como algunos pretenden las máximas utilidades para, sin atender al interés general, colectivizar las pérdidas y privatizar las utilidades." (44)

En última instancia, la empresa privada no ha sido sometida a tan rigurosa evaluación como las empresas estatales. Por los resultados generales, el proceso de desincorporación ha privatizado las ganancias y socializado las pérdidas, con un costo político y social significativo.

Otro elemento aun no aclarado lo constituye la idea de que los organismos y empresas del Estado son deficitarios por naturaleza. Acle Tomasini demuestra como ésta afirmación es muy relativa: "El gobierno central se financia básicamente por medios fiscales (impuestos, productos, derechos, aprovechamientos) más la contratación de deuda a cargo del gobierno federal (CETES, empréstitos, etc). El gasto de la empresa pública se sustenta con la venta de bienes y servicios que producen, más la deuda o pasivos contratados por ellas a corto o largo plazo. Adicionalmente y sólo en algunos casos, reciben apoyos del sector central, mismos que se conocen en términos genéricos como transferencias. Se puede concluir que el verdadero gasto público es, únicamente, el del sector central

(44) Chanes Nieto José. op. cit. pp.3-4

más las transferencias que hace al paraestatal. Con ellas, éste último financia parte de sus egresos, en tanto que el resto lo sufraga mediante la venta de bienes y servicios o a través de créditos cuya responsabilidad jurídica y financiera le corresponde sólo a él. En síntesis: los criterios actuales de contabilización sobredimensionan la magnitud del gasto e ingreso públicos al incorporar rubros que son financiados o generados de manera totalmente ajena a las finanzas públicas." (45)

Este argumento ha sido uno de los que ha llevado al Estado a desligarse de muchas empresas "deficitarias" al ser sobreestimada su condición económico-financiera, dejando a un lado su racionalidad política y social.

En otro momento el mismo Acle Tomasini sugiere: "...es preciso modificar la ley de gasto público, con objeto de separar numérica y funcionalmente las cuentas del sector central y las del paraestatal, de tal forma que se considere únicamente como gasto público el correspondiente al sector central más las transferencias que haga al paraestatal. Este aspecto resulta de vital importancia tanto para el manejo macroeconómico del país, como para la administración de las propias empresas, ya que éstas últimas - particularmente sus consejeros y directivos - tendrían mayor autonomía de gestión. De la misma forma y con igual objetivo, la Ley de Deuda Pública debe revisarse, toda vez que conforme a ella se suman en un sólo concepto denominado deuda pública, las obligaciones del sector central como los CETES,

(45) Acle Tomasini Alfredo "Pero ¿cuál es el déficit del sector público? en Revista "Empresa Pública. Problemas y Desarrollo" CIDE, México, Mayo-Agosto 1986. pp. 14-15

cuyo respaldo es un compromiso del Gobierno Federal, con los pasivos de las empresas públicas cuya garantía está representada por el valor de sus activos. Al sumar ambos tipos de deuda se limitan las posibilidades financieras de muchas empresas que teniendo capacidad de crédito y medio de pago, no pueden contratar financiamientos porque ello eleva, supuestamente, la deuda pública". (46)

Así como los anteriores, subsisten una serie de mitos y falsedades que cuestionan la actuación de la intervención del Estado en la economía. A pesar de esto, los detractores de las entidades públicas aseguran que toda empresa u organismo del Estado es improductivo por naturaleza.

Al respecto Chanes Nieto apunta: "...cuando las empresas privadas en quiebra pasan al sector público y los particulares comentan que el Estado es un mal administrador, los empresarios ocultan su responsabilidad, al haber sido ellos los causantes por corrupción o deficiente administración. Además, los mismos empresarios exigen al Estado, convertido en socio mayoritario o único, lograr de inmediato lo fundamental para ellos: la productividad, cuya ausencia motivó se convirtieran tales empresas en públicas, si eran improductivas es difícil esperar lo sean en berve lapso. El Estado asume la responsabilidad de hacerlas socialmente productivas, no sólo en lo económico sino fundamentalmente en beneficio de la colectividad." (47)

Para ser un buen empresario se necesita, entre otros requisitos, aprovechar los recursos, sortear las crisis, manejar la incertidumbre y tener capacidad de riesgo.

(47) Chanes Nieto José. op. cit. pp. 2-3

(46) Acle Tomasini y Arenal Alonso "El marco legal de la empresa pública, propuesta para su actualización." IEPES. Subdirección Jurídica. Comisión de Derecho Administrativo y Admon. Pública". Ponencias realizadas en junio de 1988.

En muchos casos, estos requisitos no son observados por los empresarios privados nacionales. Grave error de la política del desarrollo mexicano ha sido "sobreproteger" a la iniciativa privada, a través de la política fiscal, de precios y tarifas, arancelaria, de importación y con la existencia de empresas estatales que las han dotado de insumos.

Equivocadamente ha permanecido el concepto de que las empresas gubernamentales deben "subsidiar" a las privadas. La empresa privada no ha estado a la altura de las exigencias del mercado internacional en donde la agresividad y la innovación son características de empresarios privados europeos, norteamericanos y japoneses.

El proceso de desincorporación ha demostrado que el Estado no es, forzosamente, un "mal administrador" mas bien es un "mal negociador". Ningun empresario privado, menos el mexicano, va a comprar una empresa operativa y financieramente quebrada. La reprivatización y privatización de las empresas estatales se ha caracterizado por enajenar las rentables. Inclusive, antes de proceder a su venta el Gobierno Federal las sanea en sus finanzas para ofrecerlas en atractivas condiciones.

Otro elemento ha sido la relación laboral de las empresas desincorporadas. Los casos de Aeroméxico, Mexicana de Aviación y Cananea muestran que la redefinición de los contratos colectivos es un paso necesario antes de proceder a su venta, con las consecuentes pérdidas en la mayoría de las conquistas laborales.

El proceso de desincorporación se ha convertido en una clara transferencia de capital al sector privado. Las constantes han sido la enajenación y la liquidación. No se optó por transferir y fusionar a algunas entidades. Al transferir se dota de capacidad económica a estados y municipios, al fusionar se aprovechan las experiencias de las antiguas empresas con el objetivo de constituir una más fuerte. La tesis de la "descentralización de la vida nacional" se tambalea al no transferir empresas a entidades con necesidades económicas y promover el desarrollo regional. La opción, por el contrario, ha sido el fortalecimiento de un empresario privado carente de imaginación y capacidad de riesgo, para que después que vuelvan a tener dificultades estas empresas, el Estado tenga que salvarlas.

De esta forma, la desincorporación contribuirá al proceso de socialización de las pérdidas y privatización de las ganancias.

La medida de estabilización macroeconómica puesta en marcha a fines de 1987, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y su sucesor el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) aceleraron el proceso de desincorporación. La oferta consiste en desligarse de organismos y empresas a cambio de estabilidad en los principales indicadores económico-financieros, lo que ha contribuido al debilitamiento de la rectoría económica.

La congelación de la actividad económica significa que los instrumentos de la política económica como los impuestos, el crédito, las tasas de interés, el tipo de cambio, la capacidad de endeudamien-

to y la intervención directa vía organismos, empresas y fideicomisos no fueron aplicados adecuadamente, aparte de encontrarse sujetos a las exigencias del capital privado nacional y extranjero.

El gasto de inversión y corriente vinculado a las entidades sufrió recortes de gran magnitud que limitan su capacidad operativa. La exigencia de un "Estado mínimo" no quiere decir otra cosa más que la salvación del capital a costa de la fuerza estatal.

La tesis del "cambio estructural" es la única que ha tenido éxito, se han cambiado las estructuras económicas en favor de la inversión privada. Los antiguos defensores de la intervención estatal, ahora hacen caso omiso de la privatización. La actividad estatal replegó su rectoría económica y alteró su rectoría jurídico-política en beneficio de los intereses privatistas.

Con el criterio del "saneamiento de las finanzas públicas" la intervención estatal fue "atrapada" bajo la condición de rentabilidad contable, negándole su naturaleza política.

El proceso de desincorporación en vez de reafirmar a la rectoría económica del Estado, sustentada constitucionalmente, lo único que ha conseguido hacer más dependiente la recuperación económica de intereses ajenos a la nación.

En el ámbito exterior se ha afirmado que el principal problema consiste en que los gobiernos aseguren que las industrias recientemente liberalizadas y privatizadas operen eficientemente en beneficio del público. Por lo tanto, los países que han devuelto al sector privado

las industrias nacionalizadas, tal vez tengan que considerar la introducción de nuevas cláusulas en contra de un posible comportamiento monopolístico, por ejemplo, permitir el acceso de nuevas empresas a ciertos segmentos de la economía, o bien, otorgarles a las autoridades competentes mayor poder para que supervisen de manera eficaz los monopolios privados. (48)

Sin embargo, en México la desincorporación enajenó muchas empresas a grandes consorcios y por lo tanto será muy difícil que en el futuro pueda controlar y estabilizar el mercado económico, sin afectar las ambiciones empresariales.

9. La perspectiva administrativa

Desde los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 existía la intención de mejorar a la administración de organismos, empresas y fideicomisos estatales. Asimismo, los programas sectoriales contenían una serie de lineamientos y directrices sobre estas entidades. El más representativo de ellos fue el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) que marcaba ciertas políticas indicativas respecto a la participación del Estado sobretodo en el sector industrial.

Las entidades estatales han pasado por una serie de etapas en relación a la forma cómo se relacionan con el sector central.

El régimen de 1982-1988 añade una nueva etapa compuesta por dos procesos: el establecimiento de una regulación jurídica única y la

(48) The OCDE Observer "Liberalización y privatización" en Revista 'Contextos'.

desincorporación de entidades a gran escala. También se les puede denominar, respectivamente, como: de redefinición de los mecanismos de control y redimensionamiento del número de entidades.

Anteriormente había surgido como mecanismo de control la sectorización y dentro del período 1982-1988 apareció la simplificación administrativa.

Se ha establecido que la forma de control por parte del Gobierno Federal hacia las entidades fue, en un primer momento, de tipo central. Con la aparición de la sectorización se transformó en sectorial, finalmente al emerger las coordinadoras de sector y las globalizadoras quedó en control de tipo central-sectorial.

La sectorización presenta una problemática con varios ángulos durante su aplicación. Entre otras causas, la sectorización surgió debido a la magnitud del número de entidades que había que vigilar, los acuerdos en la materia agruparon a determinado número bajo un sector específico.

Con la experiencia de aproximadamente cinco años, se presentaron modificaciones al aparecer la figura de los subsectores y las denominadas "dependencias globalizadoras", siendo éstas las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. Con ello, el control sobre organismos, empresas y fideicomisos se vuelve a centralizar.

Con estos cambios, quedan los niveles de entidad, coordinadora de sector y globalizadora. Sin embargo, si la sectorización tiene proble-

mas de definición, estas mismas deficiencias se reproducen en los ámbitos de de competencia de las coordinadoras de sector y en las dependencias globalizadoras. La asignación de recursos, por la vía presupuestaria, es un ejemplo de esta situación.

Acle y Vega señalan que este análisis en la práctica tiene una serie de implicaciones. En primer término, la falta de claridad en las áreas de responsabilidad que competen a cada nivel (entidad, sector, global), pueden hacer inoperante el esquema de planeación. De poco servirá que existan objetivos perfectamente claros si al momento de instrumentarlos presupuestal y financieramente, se empiezan a suscitar controversias, terminando la instancia aprobatoria, en este caso las globalizadoras, en hacer de la planeación un acto a su arbitrio mediante la aprobación de presupuestos. En segundo lugar, ocurre que al no estar definidas las estrategias para cada subsector y empresa, la mecánica misma de aprobación se convierte en ocasión propicia - inoperante por cierto - para discutir lo que a criterio de las partes debería ser la estrategia, dilatando con ellos trámites importantes que afectan el ejercicio presupuestal. (49)

Así, dentro en la relación Gobierno Central-entidades surge la necesidad de especificar con mayor detalle las atribuciones y competencias de cada nivel (entidad, subsector, sector, global).

En otro momento, Acle y Vega señalan que en la práctica no está definida la frontera entre empresa, cabeza de sector y globalizadora,

(49) Acle Texasini A. y Vega Hutchinson J. "La empresa pública: desde fuera, desde dentro." Premio de administración Pública 1984. Ed. INAP-Lieusa, México, 1985, pp. 54-55

lo que provoca desperdicio de personal calificado por cuanto hay personas dedicadas exclusivamente a realizar la misma tarea. Es decir, para coordinar a una empresa de alguna rama específica es probable que la cabeza de sector tenga especialistas en la materia, lo que es factible también ocurra en las globalizadoras e instituciones financieras involucradas con dicha entidad pública." (50)

Por otra parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales constituye un avance importante para subsanar algunas dificultades, sin embargo, requiere de mayor especificidad sobre determinados asuntos claves dentro de la administración de las entidades.

Cabrero Mendoza señala que: "...la situación de crisis y políticas emanadas de ella dificulta enormemente la descentralización del poder decisorio y disponibilidad de recursos ante la astringencia de los mismo. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales no garantiza en sí misma un sistema eficiente, eficaz y congruente para las entidades, sólo provee de un marco normativo en el interior del cual existe la posibilidad de que se den procedimientos decisorios participativos, estructuras de poder desconcentradas y sistemas de gestión y control eficientes." (51)

En este sentido, la nueva relación entidad-subsector-sector-globalizadora reclama mayores niveles de definición en varios aspectos administrativos: presupuesto, evaluación, relaciones con el personal, programación, organización, establecimiento de precios y tarifas, crédito, endeudamiento, etc.

(50) *Ibid.*, pp. 71-72.

(51) Cabrero Mendoza E. "Decisiones y estructuras de poder: un reto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" en Revista 'Estructuras Públicas. Problemas y Desarrollo'. Vol. 1 No. 2. Mayo-agosto, 1986, CIOE, México, p. 44.

En el discurso se menciona la idea de la "autonomía de gestión" de las entidades, pero sin una definición adecuada competencias subsiste las "lagunas". Ante esta incertidumbre, la autoridad central cubre sin dejar a las entidades la posibilidad de expandir su marco de acción.

El poderío de las globalizadoras virtualmente recalca que en lo funcional la toma de decisiones para los organismos, empresas y fideicomisos sigue siendo vertical. De entre las globalizadoras la más poderosa es en muchos casos la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales pone énfasis en esta tendencia y la convierte en la "supersecretaría".

Ahora, el proceso de desincorporación ha demostrado que la existencia de las entidades depende en primera instancia de las decisiones tomadas en el seno de Programación y Presupuesto (vía la Comisión de Gasto-Financiamiento) y en su segunda instancia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma el control para decidir el destino final de las entidades sujetas a desincorporar.

El reciente caso de Teléfonos de México, en donde el secretario de Hacienda relevó como presidente del Consejo de Administración al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con objeto de finiquitar su venta lo antes posible, confirma lo anterior.

Por otra parte, se estableció una conexión entre sectorización y desincorporación, apuntando que las deficiencias de la primera repercutieron en la segunda.

Tomando algunos ejemplos de la lista de entidades desincorporadas existen varias incongruencias. La sectorización del Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica del Estado de Chihuahua A.C. y el Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica en el sector de Programación y Presupuesto. Lógico es pensar que estas entidades no correspondían a los fines de SPP y por lo tanto se desincorporaron. Igual sucede con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) adscrito a este sector y que debería estar ubicado en el sector Educación.

En el período 1982-1988 surgió la resectorización, esto es cambiar de sector de asignación a algunas entidades. Sin embargo, subsisten las dudas de quién y cómo efectúa la resectorización.

Es muy probable que el número de entidades desincorporadas hubiera sido menor si la resectorización, definida desde luego, se hubiese convertido en un proceso de revisión permanente. Aunque este criterio no fue dominante para la permanencia de las entidades, en algunos casos sí incidió en la toma de decisión final.

Otro problema es que con la aparición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se han presentado duplicidad de funciones con la SPP sobretodo en el momento del control y la evaluación. A menos de que se especifiquen claramente los ambitos de competencia respectivos, las perjudicadas seguirán siendo las entidades descentralizadas.

Por su parte, la Simplificación Administrativa fue otro programa que afectó a los organismos, empresas y fideicomisos. La simplificación utiliza un criterio cuantitativo y no cualitativo, al reducirse el número de entidades se pretende que las restantes sean mejor controladas por el Gobierno Federal.

La simplificación administrativa no contempla el impacto político, económico y social, técnicamente la desincorporación está plenamente justificada, sin embargo, en la práctica subsisten casos en donde no existen justificación posible.

El problema no es el "tamaño" o el "gigantismo" del sector público, en última instancia no se han definido los parámetros para medir este tamaño. Tener un Estado mínimo no es sinónimo de eficiencia ante una población que demanda en forma creciente satisfacción a sus necesidades.

El proceso de desincorporación, vía simplificación administrativa, ha utilizado el criterio rígido e inflexible sin tomar en cuenta que los organismos, empresas y fideicomisos estatales comprende una variedad muy extensa y por esta razón es imposible medir con los mismos parámetros a todas las entidades.

Es preciso recordar e insistir en que el número de entidades creció de manera coyuntural y anárquica, por lo tanto era necesario reordenar este crecimiento. Sin embargo, el proceso de desincorporación se ha llevado a cabo de manera inconstante, requiere de una evaluación para revisar si verdaderamente algunas entidades no

funcionan, no sólo "desde el punto de vista de la economía pública", sino también considerar los impactos políticos y sociales.

Mejorar la administración de organismos y empresas no sólo es desincorporar empresas. En el caso de los ingenios el Decreto mediante el cual se fijan las bases para la Reestructuración Orgánico-Administrativa de la Industria Azucarera¹, no se contempló para hacer mas eficientes a estas empresas, la respuesta fue la desincorporación.

Citando a Acle y Vega: "No obstante sin menospreciar el necesario andamiaje jurídico al que debe ceñirse la administración pública, evitemos caer en el simplismo de suponer que al expedir leyes, se resuelven o modifican situaciones, porque antes de éstas, y como condición para su cabal cumplimiento, es preciso que exista una voluntad manifiesta que propicie la ocurrencia de los cambios. Sin esta voluntad social, que no es más que el deseo de ser, el esfuerzo legislativo termina por ser una tarea vana." (52)

Entonces, para la industria azucarera faltó la voluntad política de reorganizar a esta rama económica.

La administración de las entidades descentralizadas requiere de cambios que la adapten a las nuevas realidades aprovechando las experiencias anteriores con objeto de mejorar los procedimientos.

Desafortunadamente, la desincorporación ha hecho caso omiso de estos propósitos y se ha convertido no en medio sino en un fin.

(*) Diario Oficial de la Federación. 13 de julio de 1983, p. 6

(52) Acle y Vega, op. cit. p. 122

La desincorporación ha sido la salida para no enfrentar un programa de reordenación a fondo de la administración pública descentralizada.

Sin embargo, ninguna ley o programa por ser técnicamente perfectos garantizan poder solucionar todas las variables que la realidad, en continuo movimiento, presenta.

La desincorporación ha chocado con realidades políticas y sociales que no contemplaba, la intervención estatal siempre se adelantó a cualquier intento de legislación y programación administrativa.

Reorganización, racionalización, reestructuración, reforma existían como procesos alternos a la desincorporación y que en realidad hubieran sido menos desgastantes y más congruentes con los esfuerzos de ajuste a las estructuras y funciones de la administración pública mexicana.

10. La perspectiva social

La desincorporación de organismos, empresas y fideicomisos del Estado mexicano aparte de provocar impactos en lo político, económico y administrativo; tiene un impacto de mayor alcance: el social.

Como es sabido el proceso de construcción histórica de la sociedad mexicana ha tenido tres grandes momentos: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910. Como resultado de éste última gesta, el Estado mexicano asumió una serie de compromisos para con la sociedad civil mexicana. Los indicadores de bienestar son parte de estos compromisos.

El Estado mexicano como parte de ese compromiso surgido a partir de la gesta revolucionaria ha creado instituciones centralizadas y descentralizadas (organismos y empresas) tendientes a la satisfacción de estos rubros.

El fenómeno de la crisis, que no es más que la expresión de una economía estructural y funcionalmente débil, no ha tenido el mismo impacto en las diferentes clases sociales mexicanas. Una economía que ha tendido hacia la concentración del ingreso y la desigualdad presenta zonas aisladas de un proceso de crisis.

Al contrario estas zonas aisladas (clases altas) se han beneficiado con la crisis. En términos reales la concentración del ingreso se ha agudizado, marginando por completo a la mayoría de la población.

La economía mexicana a partir de 1940 favorece el crecimiento del ingreso, pero carece de los medios adecuados para lograr su redistribución. Por lo tanto la calidad de la vida de los mexicanos en vez de incrementarse disminuye. La economía mexicana prefiere beneficiar al capital que al trabajo.

Como amortiguadores de este proceso de crisis, las instituciones centralizadas y descentralizadas tratan de llevar mejoras a los niveles de vida a la mayoría de la población.

Secretarías como Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Desarrollo Urbano y Ecología cumplen con funciones socialmente necesarias. De la misma forma instituciones como CONASUPO, LICONSA, ISSSTE, IMSS, DIF, son organismos y empresas cuya función corresponde hacia lo que se denomina el sector social.

Es pertinente recordar que estas instituciones centralizadas y descentralizadas no son sujetas de evaluación desde el punto de vista de

la economía pública. Es decir, la rentabilidad contable no es parámetro que se deba utilizar en el caso de estas instituciones.

Sus parámetros se encuentran más allá de los meros rendimientos monetarios, la cuestión social es una de las fibras más sensibles dentro de la relación Estado-Sociedad civil.

La desincorporación de organismos y empresas ha tocado erróneamente esta fibra. De ninguna manera el Estado mexicano puede garantizar que los niveles de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, cultura y recreación se encuentran en proceso de crecimiento, al contrario, estos niveles han descendido espectacularmente.

Lo realmente prioritario, que la legislación no ha determinado ni podrá determinar son los niveles de vida de todos los mexicanos, al grupo gobernante del período 1982-1988 le pareció más conveniente aplicar un "realismo económico" en términos de cifras y datos. Los indicadores sociales eran prescindibles; no importaba el costo social de la "recuperación económica". La falla estructural del "milagro" mexicano de mediados del presente siglo, consistió en producir un desarrollo ficticio que no alteró las condiciones de desigualdad social, hubo crecimiento pero no las condiciones para su distribución.

El proceso de desincorporación es fiel reflejo de ésta lógica, se han eliminado instituciones de beneficio social. Organismos y empresas como Trigo Industrializado, el Centro de Investigación para la Integración Social, el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, el Centro para el Estudio de Medicos y Procedimientos Avanzados para la Educación y el Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), forman parte de las entidades desincorporadas.

La pregunta que surge es ¿no corresponden estas cantidades a lo expresado en el artículo 6° de la reciente Ley Federal de las

Entidades Paraestatales, en términos de las áreas prioritarias tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares ?

Si supuestamente el criterio "supremo" es preservar las áreas estratégicas y prioritarias para la desincorporación. ¿ Una empresa dedicada a la producción de derivados del trigo a precios populares como Triconsa no era prioritaria ?

Iguamente ¿ no son prioritarios los centros educativos, recreativos, las instituciones de vivienda, las instituciones de salud, el fomento a la cultura, la ciencia y la tecnología ?

Si lo anterior para la desincorporación no es prioritario, el Estado mexicano esta renunciando a su compromiso revolucionario con la mayoría de la población. El Estado mexicano al eliminar a instituciones que aminoraban el peso de la crisis para la clase popular, le reduce su capacidad adquisitiva. El sector social queda al margen del desarrollo, y no puede cumplir con lo establecido por el texto constitucional.

Es más, en vez de transferir empresas a los trabajadores la preferencia a la hora de la enajenación la tienen los empresarios.

Supuestamente, el Estado mexicano funge como arbitro entre los conflictos obrero-patronales. La desincorporación ha marcado un notorio desequilibrio hacia el lado del capital.

En el caso de la "quiebra" de Aeroméxico, el único motivo real fue terminar con el contrato colectivo de trabajo.

Los organismos y empresas del Estado cumplen con la función de atenuar o eliminar la desigualdad social producto de un modelo de desarrollo permanentemente en crisis.

Citando algunos ejemplos de lo anterior, las universidades y centros de educación superior no se encuentran en crisis únicamente por problemas internos, los presupuestos raquíticos que se les asignan producto de la austeridad constituyen una causa importante.

La austeridad y la recesión han marcado la pauta de comportamiento del Estado mexicano en relación a la atención de los niveles de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, cultura y recreación. En este sentido, el discurso oficial tiende a enunciar cifras cuantitativamente triunfalistas, pero cualitativamente deficientes.

Los niveles de atención para la mayoría de la población se encuentran muy por debajo de las recomendaciones que instituciones como la UNESCO recomiendan para países subdesarrollados.

La crisis aceleró este proceso de baja en los niveles de vida de la población.

Es necesario recalcar que la aparición de dependencias y entidades dedicadas a satisfacer las necesidades sociales no es producto de un crecimiento desordenado. Las necesidades sociales de la población siempre han existido, su satisfacción es una condición necesaria para la estabilidad de un país.

En aras de disminuir el "tamaño" del Estado mexicano, el proceso de desincorporación ha desestimado el conflicto social que puede ocasionar de aminorar la desigualdad.

La desigualdad se expresa en el no acceso a servicios como agua, energía eléctrica, pavimento, alcantarillado y a la satisfacción de necesidades de alimentación y educación entre otras.

La no atención hacia los problemas generados por la desigualdad genera una serie de resentimientos por parte de la población que no alcanza mejoras en su bienestar.

Los movimientos político-sociales más importantes en la historia mexicana; la Independencia, la Reforma y la Revolución nacieron para reivindicar una justicia social no conseguida. La Independencia consigue poner fin a la sociedad colonial, la Reforma destruye los fueros de una sociedad estamental consolidando el poder del Estado y la Revolución comienza la extinción de una serie de injusticias que el porfirismo acrecentó sin alternativas de movilidad y desarrollo social.

El Estado mexicano no debe renunciar a su condición de revolucionario, ya no se trata de conseguir "milagros" que generen crecimiento más no desarrollo, se trata de crear las condiciones que garanticen a la mayoría de la población incrementos en sus niveles de vida.

Los índices de alimentación, salud, educación, trabajo, vivienda, cultura y recreación no se incrementan por el simple hecho de "elevarlos a rango constitucional". Históricamente el Estado mexicano ha actuado a través de una serie de instituciones administrativas que cristalizan los postulados de su filosofía político-social claramente expresada en la Constitución.

En opinión de Chanes Nieto: "...las instituciones paraestatales han surgido para alcanzar la productividad social, para asegurar el cumplimiento de atribuciones sin las limitaciones propias de los vicios de la administración centralizada por consideraciones exclusivamente políticas o mercantiles."

En otro momento el propio Chanes Nieto menciona que es imposible ocultar las fallas de la administración paraestatal, no sólo jurídicas, sino fundamentalmente humanas, algunas producto de hábitos sociales tan arraigados como la corrupción. Para evitarlas es impostergable exigir cumplan con sus responsabilidades políticas, jurídicas, administrativas, financieros, económicas y particularmente sociales. (53)

La Constitución de 1917 con los artículos 3, 27 y 123 consolidó al Estado mexicano como un Estado social de derecho. Dar la espalda a estos postulados es negar años de luchas internas tratando de conseguir estabilidad y un desarrollo más equitativo para todos los mexicanos.

1f. El proceso de desincorporación *

Para poder comprender íntegramente el proceso de desincorporación es necesario analizar en primera instancia los procedimientos o formas de lo anterior.

Estas formas son: la privatización, la reprivatización, la liquidación, la extinción; la fusión y la transferencia.

La privatización es una de las especies de lo que genéricamente se ha llamado venta o enajenación. Se caracteriza por la adquisición por parte de particulares de bienes o acciones de empresas cuya propiedad correspondía originariamente al Estado. Como es el caso de Acciones Bursátiles Somex, Grafito de México y Productos Químicos Vegetales.

La reprivatización es otra de las especies de la venta o enajenación se caracteriza por la readquisición por parte de particulares de

(53) Chanes Nieto. op. cit. 57

(*) Ver Anexo 3 Gráfica del Proceso oficial de la desincorporación de las entidades paraestatales, al final de este trabajo.

bienes o acciones de empresas que pertenecían al Estado pero que éste las había adquirido de particulares. Tal es el caso de Embotelladora Garci Crespo, Atencitiqué y Celulosa del Pacífico.

La liquidación, igualmente denominada disolución consiste en la eliminación completa de la empresa. Según Richardo Pagaza la liquidación procede en aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas; las que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público y muy especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica en dónde no es viable mantener su operación, a no ser que se les sigan proporcionando apoyos gubernamentales. (54)

Entre las entidades liquidadas se encuentran el Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante, Uranio Mexicano, Astilleros Unidos del Pacífico, Gas Natural de Guadalajara y Productora Nacional de Radio y Televisión.

La extinción tendría la equivalencia de la liquidación pero se aplica sobretodo a los fideicomisos que han cumplido con su objetivo para el que fueron creados, son insolventes o duplican alguna función de otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Tal es el caso del Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Educación Superior, Fideicomiso Película "La Sombra del Caudillo", Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social y Fideicomiso Premio Literario Internacional Ollin Yoliztli.

(54) Richardo Pagaza Ignacio. "Desafectación de empresas públicas: la experiencia mexicana." Palabras pronunciadas en el Simposio de Modernización y Empresa Pública de el Colegio Nacional de Econocistas. Julio de 1988.

La fusión, según Pichardo Pagaza, se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y de personal y, en general, incrementar su eficiencia y productividad. (55)

Tal es el caso de Inmobiliaria Guadalupe S.A. con Minera Monclova S.A., Inmobiliaria Sicartsa S.A. con Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Almacenes y Servicios S.A. de C.V. e Inmuebles Unpasa con Azuor S.A. y Servicios Atensa S.A. con Compañía Industrial de Atenguique S.A.

La transferencia en opinión del propio Pichardo Pagaza, específicamente a los gobiernos de los estados tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades. (56)

Figuran en esta situación; El Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica que se transfirió al estado de Chihuahua por la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali al estado de Baja California por la Secretaría de Comercio el Centro de Investigaciones de Quintana Roo a la propia entidad por la Secretaría de Educación Pública y El Colegio del Bajío al estado de Guanajuato por la propia SEP.

De esta forma, se tienen los diferentes tipos dentro del proceso de desincorporación, los más beneficios serían la transferencia y la fusión y caso contrario la privatización y reprivatización.

(55) Pichardo Pagaza Ignacio. *op. cit.* p. 17

(56) *Ibidem.* p. 17

Los procedimientos de desincorporación se llevan a cabo de la siguiente forma.

Según el volumen de "Reestructuración del Sector Paraestatal" de la colección "Cuadernos de Renovación Nacional", la disolución y liquidación de entidades paraestatales se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) como por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Bajo la premisa de que la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento dictamina favorablemente la desincorporación de la entidad de que se trate, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Coordinadora de Sector, propone la disolución y liquidación al Ejecutivo Federal, el que, en su caso, emite la autorización respectiva por conducto de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto.

Una vez emitida la resolución correspondiente en Asamblea Extraordinaria de Accionistas se acuerda la disolución y liquidación, se designa al liquidador, quién será el representante legal de la sociedad, y se dictan las estipulaciones a que se sujetará la liquidación si no están previstas en los estatutos.

La Coordinadora de Sector correspondiente, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, interviene a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

Por su parte el liquidador desarrolla las siguientes tareas:

- Concluye las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución.
- Cobra lo que se deba a la sociedad y paga lo que ella deba.
- Vende los bienes de la sociedad.
- Practica el balance final de la liquidación y lo publica en el periódico oficial de la localidad.
- Pone a disposición de los accionistas el balance, papeles y libros de la sociedad a partir de la primera publicación, estableciéndose un plazo de 15 días a partir de la última publicación para presentar reclamaciones a los liquidadores.
- Convoca y preside una Asamblea General de Accionistas para la aprobación definitiva del balance final.
- Deposita el balance en el Registro Público de Comercio.
- Paga a los accionistas contra entrega de los títulos de las acciones.
- Obtiene del Registro Público de Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social.

Por último, la coordinadora de Sector solicita la cancelación en la relación de entidades paraestatales, que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto. (57)

La extinción que corresponde a los fideicomisos públicos procede de la siguiente forma, según el citado volumen de los "Cuadernos de Renovación Nacional.

"Atendiendo la opinión de la Coordinadora de sector y contando con el dictamen favorable de la Comisión intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la Secretaría de Programación y Presupuesto, propone al Ejecutivo Federal la extinción de organismos creados por él o de fideicomisos públicos. El titular del Ejecutivo Federal o el Congreso de la

(57) Reestructuración del Sector Paraestatal. "Cuadernos de Renovación Nacional. Volumen IV. p. 57-68 fondo de Cultura Económica Octubre 1988

Unión en el caso de organismos creados por Ley, expide la autorización que ordena la extinción de la entidad.

La Ley o Decreto respectivo fijará la forma y términos de la extinción de organismos descentralizados señalando, en su caso, el conducto para designar a la persona u órgano que se encargará del proceso.

El Delegado Fiduciario general prepara el convenio de extinción para los fideicomisos.

El Fideicomitente, el Fideicomisario y el Fiduciario formalizan el convenio de extinción del fideicomiso objeto de desincorporación.

Para formalizar la extinción del organismo descentralizado se firma el Acta de Entrega-Recepción.

Por último, por conducto de la coordinadora de sector o de la Secretaría de Programación y Presupuesto se tramita la cancelación en la relación de las entidades paraestatales." (58)

El procedimiento de fusión se lleva de acuerdo a lo señalado en el documento citado, como sigue.

"Atendiendo a la opinión de la coordinadora de sector y una vez que la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento ha dictaminado favorablemente la desincorporación de la entidad, la Secretaría de Programación y Presupuesto propone la fusión de la empresa u organismo descentralizado de que se trate al Ejecutivo Federal, el que por conducto de la propia dependencia expide la resolución correspondiente.

En lo que no se oponga a su regulación específica y de acuerdo con las normas que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Coordinadora Sectorial interviene para señalar la forma

(58) Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Volumen IV. p. 68-69.

y términos en que deba efectuarse la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria.

En el caso de organismos descentralizados, con base en lo dispuesto por la Ley o Decreto que ordene el proceso, la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Coordinadora de sector respectiva establecerá las bases para la fusión.

En asamblea extraordinaria de accionistas se aprueba la fusión. Cada sociedad deberá publicar su último balance y aquella o aquellas que dejen de existir, deberán publicar, además, el sistema establecido para la extinción de su pasivo.

Cabe señalar que en caso de sociedades deberán de transcurrir tres meses sin que ningún acreedor se oponga a la fusión.

Para formalizar la fusión del organismo descentralizado se firma el acta de Entrega-Recepción.

Por último la Coordinadora del Sector solicita la cancelación en la relación de entidades paraestatales." (59)

Para la realización de la transferencia el documento apunta lo siguiente:

"En cuanto a la transferencia de entidades a Estados y Municipios, esta se prevé tanto en el Presupuesto de Egresos de la Federación como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, contando con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y la opinión de la Coordinadora de Sector, propone al Ejecutivo Federal la transferencia de entidades el que, a través de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, emite la autorización corres-

pondiente.

La Coordinadora de Sector instrumenta y ejecuta los actos necesarios para la transferencia y la Secretaría de Programación y Presupuestos elabora y formaliza con los Gobiernos de los Estados, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, los Acuerdos de Coordinación que prevean la transferencia." (60)

El último procedimiento de desincorporación lo constituye la venta, de donde se derivan la privatización o reprivatización según sea el caso.

El documento citado explica: "Por lo que respecta al proceso de venta, en el seno de la Comisión intersecretarial de Gasto-Financiamiento fueron aprobados los Procedimientos para la enajenación a títulos oneroso en favor de los sectores socialo privado las acciones o derechos que tienen suscritos en el capital social el Gobierno Federal sus dependencias y otras entidades paraestatales, en empresas que no fueran estratégicas ni prioritarias, cuyos puntos más relevantes señala:

La Secretaría de Programación y Presupuesto a propucsta de la Coordinadora de Sector correspondiente y previo dictámen de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, obtendrá el Acuerdo Presidencial para proceder a la enajenación de participación estatal de referencia, comunicándolo a la propia Coordinadora de Sector y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitando esta última designar la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como agente encargado de la enajenación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá a partir de este punto y a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las empresas propuestas para tal efecto, siendo la responsable única del desarrollo del mismo.

La Coordinadora de Sector, una vez conocida la decisión de venta, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un perfil de la entidad, así como los criterios de venta que de acuerdo a las políticas sectoriales procedan y designará a la instancia que fungirá como enlace para dar agilidad a estos procesos.

La Sociedad Nacional de Crédito designada promoverá por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del enlace correspondiente en la coordinadora de Sector, una reunión con los niveles directivos de la empresa sujeta a enajenación para exponer las características del proceso y definir los requerimientos de información necesarios.

La Sociedad Nacional de Crédito, contando con la información de la empresa, procederá a la evaluación técnico financiera de la misma, con objeto de definir la estrategia más adecuada a seguir para su enajenación a fin de que el Estado obtenga las mejores condiciones posibles en este proceso. Esta estrategia deberá considerar, entre otros aspectos, los siguientes:

- La factibilidad de venta y las adecuaciones o ajustes que será necesario realizar para la misma.
- Los mecanismos de propalación más adecuados.
- En función de las características técnicas, económicas, financieras, tecnológicas y de mercado de la entidad, la Sociedad Nacional de Crédito establecerá un precio mínimo que refleje el valor de la empresa de acuerdo a las condiciones citadas.

- Fecha límite para la recepción de ofertas y el prospecto de venta a distribuir entre los posibles interesados. El prospecto deberá contener información que permita evaluar el proyecto a los interesados, sin que represente una desventaja para su participación de mercado o descubra información estrictamente confidencial a la operación de la empresa.
- La Sociedad Nacional de Crédito presentará para su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera. Cuando la evaluación realizada por la Sociedad Nacional de Crédito indique que los criterios de venta establecidos para la operación la dificultan, imposibilitan o bien van en detrimento de la conveniencia de la misma, expondrá el caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta a su vez lo someta a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- En los casos en que existan socios de los sectores social o privado en la empresa y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse antes de considerar una oferta pública. Una vez agotada esta posibilidad, se podrá considerar una oferta pública y una vez cubierta esta última, se podrá tomar en cuenta la propalación a otros posibles interesados.
- Deberá considerarse también en este proceso el derecho de preferencia de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tienen los trabajadores organizados de la empresa en igualdad de condiciones y respetando los términos de las Leyes y Estatutos correspondientes.

- Con excepción del ejercicio de derechos de preferencia de socios actuales de la empresa o de ofertas públicas realizadas a través del mercado de valores y de conformidad con los lineamientos y normas establecidas por la ley correspondiente, en el resto de los casos deberán recibirse por lo menos dos ofertas de posibles adquirentes, para el análisis de las mismas. Cuando existan circunstancias especiales que limiten lo establecido en este punto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someterá el caso a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para que se acuerden las excepciones o procedimientos que correspondan.
- La Sociedad Nacional de Crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación, definiendo posible adquirente, precio y demás condiciones de la misma.
- Cuando las ofertas recibidas se ubiquen encima del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito y una vez conocidas las recomendaciones de esta última sobre la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito público tomará la decisión de enajenar la entidad, comunicando a la Sociedad Nacional de Crédito su autorización y las condiciones en que deberá proceder a formalizar la operación, informando a las demás instancias participantes en el proceso.
- Cuando, por excepción, las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo definido por la Sociedad Nacional de Crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará el caso a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para la definición del curso de acción a seguir.

- Una vez formalizada la operación, la Sociedad Nacional de Crédito agente destinará los recursos a la Tesorería de conformidad con los lineamientos establecidos por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación, a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, para el debido ejercicio de sus atribuciones, solicitando a ésta última se desincorpore a la entidad de la Administración Pública Federal.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a partir de la información enviada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila que se hayan cumplido los Procedimientos para la enajenación a título oneroso en favor de los sectores social o privado de las acciones o derechos que tienen suscritos en el capital social el Gobierno Federal, sus dependencias y otras entidades paraestatales, en empresas que fueren estratégicas o prioritarias, aprobados por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- En adición a los puntos precisados, en aquellos casos en que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenten circunstancias no previstas en los presentes lineamientos y que afecten sustancialmente al procedimiento de venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo pondrá a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento." (61)

El mismo documento de "Reestructuración del Sector Paraestatal" señala la existencia de algunos lineamientos adicionales para el procedimiento de venta de los organismos y empresas del Estado.

(61) Ibidem, p. 70-73

Estos lineamientos se denominan Criterios para la aplicación de los recursos provenientes de la enajenación de la participación estatal en empresas no estratégicas ni prioritarias, a continuación el propio documento describe:

"Estos criterios son los siguientes:

- Si el titular de las acciones es total o parcialmente el Gobierno Federal, el producto neto deberá enterarse, en la proporción correspondiente, en la Tesorería de la Federación y registrarse en la Ley de Ingresos de la Federación respectiva.
- Si las acciones enajenadas forman parte del patrimonio propio de una empresa, el producto neto de cada venta quedará en calidad de depósito en la Tesorería de la Federación y devengará intereses a la tasa que autorice la SHCP, los cuales serán cubiertos por el Gobierno Federal.
- El producto de las ventas que se enterará o depositará en la Tesorería de la Federación, será un monto neto empresa por empresa, una vez descontadas las comisiones y gastos de la venta que cobren las Sociedades Nacionales de Crédito, así como, en su caso, el pago de los créditos prendarios, hipotecarios, alimentarios, laborales y fiscales a cargo de la empresa, que la SHCP determine en las resoluciones que emita por cada una de las empresas. En los casos en que la tenedora o alguna de las filiales haya sido beneficiada o llegue a beneficiarse de apoyos gubernamentales como asunciones o subrogaciones de pasivos bancarios o con terceros, o transferencias fiscales aún no capitalizadas, los recursos provenientes de la venta de las participaciones accionarias deberán ser transferidas a título gratuito al Gobierno Federal, como compensación hasta por

el monto de los apoyos recibidos o por recibir.

- Los recursos provenientes de la venta de acciones se destinarán para financiar prioridades y programas contenidos en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, de preferencia en las áreas de educación, salud, vivienda y protección al salario, con sujeción a las disposiciones presupuestales vigentes. Las solicitudes de ampliación para el apoyo a programas o proyectos prioritarios con cargo a esos recursos se revisarán como excepción, caso por caso, por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento." (62)

Uno de los elementos de los que adolece el proceso de desincorporación es la transparencia en cuanto a la ejecución de los procedimientos señalados.

El hecho de que estos procedimientos señalados se hagan del conocimiento público hasta el último año de gobierno de la administración 1982-1988, vía la mencionada fuente de los "Cuadernos de Renovación Nacional", pone muy en duda la veracidad en el cumplimiento de estos procedimientos.

El más importante, porque ha sido la constante en la desincorporación, es el proceso de venta o enajenación.

También es pertinente señalar que ni la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni estos procedimientos señalan facultades de sanción y revisión al Congreso de la Unión. Sobre todo en el procedimiento de venta debido a que virtualmente se trata de patrimonio nacional y por ende el Poder Legislativo debe tener mayor competencia en estos asuntos.

Los órganos ejecutores de la desincorporación son la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Intersretarial de

Gasto-Financiamiento y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación realizan únicamente labores de supervisión.

Los procedimientos señalados demuestran que las facultades del Poder Ejecutivo son ilimitadas. Se ha hecho mención de que la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorga infinidad de atribuciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto y el criterio de esta dependencia es el único válido al momento de desincorporar.

Regresando a la intervención del Congreso de la Unión, no se trata únicamente de que el Ejecutivo Federal informe a éste sobre la desincorporación. Lo importante es una intervención mayor de las cámaras en un proceso que ha significado un cambio cualitativo dentro de la administración de los organismos y empresas del Estado.

La discusión del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos así como los llamados "Criterios Generales de Política Económica" no deberían de ser meros actos aprobatorios. La supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, la "omnipresencia" de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los controles "del" y no "hacia" el Ejecutivo, han hecho que el proceso de desincorporación carezca de transparencia y legitimidad ante el consenso de la población.

La desincorporación se presenta ante la mayoría de la población como hecho consumado. Ciertas decisiones que más adelante quedarán ejemplificadas, producen un desconcierto legítimo, porque no se entiende la racionalidad de éstas.

Muchas desincorporaciones no han obedecido a los criterios expuestos por los órganos ejecutores y algunas son enteramente impopulares.

Lo anterior acentúa las suspicacias sobre "quién o "quienes" son los grandes beneficiarios del proceso de desincorporación.

El proceso de desincorporación de organismos y empresas del Estado corresponde a la tesis del "cambio estructural" de la administración gobernante de 1982 a 1988.

El informe de labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta agosto de 1988 expresa: "Al inicio de la actual administración el Gobierno Federal contaba con 1155 entidades paraestatales, de las cuales 829 eran empresas de participación estatal, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. Del total de entidades existentes más las 59 entidades paraestatales que se crearon hasta el 30 de junio de 1988, fueron desincorporadas 490 (442 procesos concluidos y 48 desincorporaciones por Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Los procesos concluidos a esa fecha se dividen en 138 por liquidación, 102 por extinción, 63 por fusión, 23 por transferencia y 116 por venta de la participación estatal accionaria. Esto significa que en la actualidad el Gobierno Federal administra un total de 724 entidades paraestatales. por lo que en el transcurso de la presente administración el gobierno redujo su participación en el sector paraestatal en un 40 por ciento." (63)

Continúa el informe de labores señalando que dentro de la estrategia de cambio estructural el Gobierno Federal durante este sexenio retiró totalmente su participación en las siguientes ramas de actividad económica: hoteles, restaurantes, refrescos, cementeras, textil, artículos electrodomésticos, bicicletas, automotriz, fabricación de loza fina, petroquímica secundaria y farmacéutica entre otras.

El sector más afectado por la desincorporación ha sido el llamado sector industrial paraestatal.

(63) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Informe de labores. Septiembre de 1987 a agosto de 1988." p. 90

En este sentido el propio informe de SPP expresa que al inicio de la administración, el sector industrial paraestatal participaba en 28 ramas productivas, actualmente y como resultado del esfuerzo emprendido a través del cambio estructural, el Gobierno Federal participa en menos de la mitad de éstas.

En otro apartado el documento concluye que la reestructuración de la industria paraestatal abarcó todas las ramas de actividad económica, destacándose los avances en las relacionadas con la químico-farmacéutica; bienes de capital y metalmecánica, petroquímica secundaria, papelera y textil; por su parte, la industria automotriz realizó acciones de fondo que se ajustaron a los lineamientos del cambio estructural del sector paraestatal. Dentro de este proceso, primero fue desarrollado un esquema de organización que agrupó a las entidades por rama de actividad, facilitando la complementación, coordinación y aprovechamiento de la productividad de las empresas del sector industrial paraestatal. Segundo, en el ámbito de la industria paraestatal fue puesto en marcha el Sistema Nacional de Información Sectorial, mismo que proporcionó la información suficiente y oportuna para la toma de decisiones. El proceso de reestructuración se efectuó a través del agrupamiento en torno a empresas controladoras, el cual se llevó a cabo con éxito en la formación de Azúcar S.A; las empresas en la rama textil y del vestido se constituyeron en torno al grupo Textil Cadena; y en Auto-transportes y Astilleros, Vía Diesel Nacional y Astilleros Unidos. Como reflejo de este agrupamiento en la producción, se aumentó el aprovechamiento de la capacidad instalada y se mejoró el nivel de empleo. Paralelamente, se avanzó en las acciones previstas en lo relativo a la sustitución de importaciones y el aumento importante de las exportaciones." (64)

(64) Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit. p. 90-91

Ocurrió junto a este proceso de desincorporación la creación de 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.

Según señala el documento sobre "Reestructuración del Sector Paraestatal" estas 61 entidades creadas participan en el área de actividades sociales (médicas, educación, cultura y esparcimiento) como es el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación S.A., los Institutos Mexicanos de la Televisión, Radio y Cine, el Instituto Nacional de Pediatría y de Salud Pública; en el área financiera, de seguros y bienes inmuebles, el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) y el Fondo para la Industria Asociada; y en la de transporte e infraestructura, Servicio Postal Mexicano, Telégrafos Nacionales, Sistema Portuario Tampico-Altamira y los Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, Baja California Sur y Tuxpan. (65)

Igualmente como producto de los sismos surgió el Fondo Nacional de Renovación Habitacional Popular (FONHAPO).

Con estas entidades creadas la suma total correspondía a 1,216 y que al 31 de agosto de 1988 se encontraban sujetas a procesos de liquidación, extinción, venta, fusión y transferencia un total de 722 entidades.

Con lo anterior el proceso de desincorporación presenta tres momentos o etapas: la primera comprende de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda de febrero de 1985 a noviembre de 1987 y la tercera de diciembre de 1987 a noviembre de 1988, con el término del sexenio de la administración 1982-1988.

Dentro de la primera etapa (diciembre 1982-enero 1985) se sujetaron a liquidación entidades pertenecientes a las ramas azucarera, minera, servicios financieros y construcción, como es el caso de:

- Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA)
- Uranio Mexicano (URAMEX)
- Banco Capitalizador de Monterrey S.A.
- Banco Capitalizador de Veracruz S.A.
- Banco Regional del Pacífico
- Banco General de Capitalización S.A.; y el
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO).

Correspondió la extinción a fideicomisos ubicados principalmente en renglón de servicios financieros y profesionales, ejemplos:

- Fideicomiso para Créditos de la siembra de Frijol o Maíz a Campesinos del sur de Sinaloa.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a empresas Telefónicas
- Fideicomiso para obras, Ampliación y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz
- Fideicomiso para la Ejecución del Programa nacional de Desmontes
- Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina
- Fideicomiso para el establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos; y el
- Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural. (66)

El procedimiento de transferencia influyó dentro de las ramas de promoción industrial y servicios urbanos, como es el caso de:

- Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón
- Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río, Oro.

- Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY) y
- Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana

Procedió la fusión a entidades pertenecientes a las áreas de servicios financieros y de la industria pesquera, ejemplos:

- Banco de Comercio
- Banco Longoria
- Banco Provincial del Norte
- Banco Latino
- Banco Refaccionario de Jalisco
- Banco Continental Ganadero
- Congeladora del Pacífico S.A.; y
- Productos Pesqueros Santa Isabel S.A. de C.V.

Para finalizar esta primera etapa se procedió a la venta de entidades ubicadas en las áreas automotriz, de equipo de transporte y de siderurgia, ejemplos:

- Renault de México S.A de C.V.
- Vehículos Automotores Mexicanos S.A. de C.V. (VAM)
- Bicicletas Cóndor S.A.
- Aceros de Sonora S.A.; y
- Accesorios Tubulares Especiales S.A (67)

Con el inicio de la segunda etapa la desincorporación se incrementa sustancialmente de enero de 1985 a noviembre de 1987 es el momento medular de este proceso, el que va a marcar definitivamente el destino de muchos organismos y empresas del Estado.

En esta etapa se sujetan a liquidación entidades pertenecientes a las ramas de recreación, agricultura, pecuaria, forestal, transporte, servicios inmobiliarios y construcción, ejemplos:

(67) Ibidem. p. 76

- Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A.
- Promotora Cinematográfica Mexicana S.A.
- Teleproductora del Distrito Federal S.A.
- Promotora Agroindustrial del Henequén S.A.
- Frutícola Mercantil S.A.
- Impulsora Ganadera de Michoacán S.A. de C.V.
- Nacional de Servicios Agropecuarios S.A.
- Maderas Moldeadas de Durango S.A.
- Fomento Industrial Forestal S.A. de C.V.
- Servicio Multimodal Transistmico
- Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico S.A.
- Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V.
- Administradora General de Inmuebles S.A.
- Administradora Inmobiliaria Sotelo S.A.
- Inmuebles y Condominios S.A.
- Urbanizadora del Valle S.A.; y
- Urbanizadora del Yaqui S.A. (68)

Se sujetaron a proceso de extinción fideicomisos ubicados en actividades de cultura, recreación, turismo y servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales, como ejemplos se pueden citar a:

- Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana
- Fideicomiso para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal
- Fideicomiso para la Universidad de Nayarit
- Fideicomiso para la Segunda Reseña de los Festivales Cinematográficos
- Fideicomiso Ciudad turística y Portuaria Cabo San Lucas

- Fideicomiso Ciudad Turística Loreto
- Fideicomiso Ciudad Turística y Portuaria San José del Cabo
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Michoacán
- Fideicomiso Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada; y
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo, Son. (69)

Igualmente, en esta segunda etapa el procedimiento de fusión correspondió a entidades ubicadas en las áreas de servicios de esparcimiento, agrícola, minera-metalúrgica y servicios de comunicación destacándose entre otras:

- Nueva Distribuidora de Películas del Sureste S.A.
- Cine Cantarell S.A.
- Cine Continental S.A.
- Cinematográfica Cadena de Oro S.A.
- Proveedor Conafrut S.A.
- Promotora del Maguey y del Nopal
- Compañía Minera Norex S.A.
- Compañía Minera La Unión S.A.
- Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico S.A.; y
- Telefónica Nacional S.A. (70)

La transferencia correspondió a entidades correspondientes a urbanización, textil, agroindustria y recreación, ejemplos:

- Desarrollo Urbano Puerto Industrial de Laguna de Oxtión S.A. de C.V.
- Cordemex S.A. de C.V.
- Tapetes Mexicanos S.A. de C.V.

[69] Ibidem . p. 77

[70] Ibidem . p. 78

- Vitrium División Agroindustrial
- Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco. Gro. (71)

El proceso de venta abarcó entidades pertenecientes a diversas áreas como la agroindustria, forestal, papel y cartón, textil, aparatos electrodomésticos, refrescos y aguas gaseosas, cemento, resinas sintéticas, productos químicos, azúcar, turística y siderúrgica; como ejemplos:

- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima S.A.
- Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan S.A. de C.V.
- Maderas Industrializadas de Nayarit S.A.
- Productos de Maderas Finas S.A.
- Compañía Industrial de Atenquique S.A.
- Envases y Empaques Nacionales S.A.
- Grupo Textil Cadena
- Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto S.A.
- Grupo Prodosomex
- Grupo Garci Crespo
- Grupos Cementos Anáhuac
- Fibras Nacionales de Acrílico S.A.
- Poliestireno y Derivados S.A.
- Cloro de Tehuantepec S.A.
- Sosa Texcoco S.A.
- Ingenio Casasano La Abeja

(71) *ibidem*, p. 78

- Ingenio de Mahuixtlán
- Ingenio San Francisco El Naranjal
- Grupo Nacional Hotelera
- Hoteles y Restaurantes El Presidente
- Perfiles y Estructuras de Durango S.A.
- Compañía Mexicana de Tubos S.A.
- Procesadora de Acero Bassini S.A. (72)

La segunda etapa del proceso (enero de 1985-diciembre 1987) incluyó la expedición de la ya revisada Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Como se apuntó en su momento, la aparición de este nuevo marco jurídico propició la desaparición de las empresas de participación estatal minoritarias y de algunos fideicomisos resultando un total de 40 empresas y 8 fideicomisos desincorporados vía la nueva legislación. Dentro de esta modalidad el Estado se desligó de empresas y fideicomisos ubicados en las ramas forestal, pesca, agropecuaria, silvícola, alimentos, minero metalurgia, recreación, cultura, financiera, de seguros y bienes muebles; ejemplos;

- Compañía Forestal de la Lacandona S.A.
- Pesca industrial Corporativa
- Cobre de México S.A.
- Compañía Minera Autlán S.A. de C.V.
- Mexicana de Cobre S.A.
- Dina Komatsu Nacional S.A.
- Indetel S.A. de C.V.
- Cines Regionales S.A.
- Películas Nacionales S.A.

- Teatro Mérida S.A.
- Arrendadora Somex S.A.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Presidente Kennedy; y
- Fideicomiso para la construcción de la Segunda Etapa del Conjunto Habitacional La Pradera. (73)

La tercera etapa (diciembre de 1987-noviembre de 1988) en comparación con la segunda, incrementa significativamente el número de entidades como resultado de la aparición del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Con ello el Gobierno Federal intensifica la desincorporación de entidades como medida de última instancia para detener el deterioro de las finanzas públicas.

Durante esta etapa se someten a liquidación entidades que se ubicaban en las ramas de: servicios inmobiliarios y construcción, industria pesquera, servicios profesionales relacionados con la comunicación, minería, extracción de minerales, forestal y petroquímica secundaria. Siendo el caso de las siguientes entidades:

- Del Angel S.A.
- Fraccionadora de Irapuato S.A.
- Fraccionadora y Constructora de Tepic S.A.
- Constructora y Urbanizadora de la Ciudad S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros Peninsular S.A. de C.V.
- Sardineros Mexicanos S.A. de C.V.
- Palangreros Mexicanos del Pacífico S.A. de C.V.
- Reconcentraciones Telefónicas

(73) *Ibide* p. 79

- Ingeniería, Proyectos y Diseño S.A. de C.V.
- Compañía Cuprífera La Verde S.A.
- Compañía Minera Central S.A.
- Compañía Mexicana Pacífico de Hierro S.A.
- Vitrium S.A. de C.V.
- Nitrocelulosas Industriales de México S.A.
- Productos Forestales de la Tarahumara (74)

La extinción correspondió a fideicomisos ubicados en las ramas de servicios sociales, financieros, seguros y bienes inmuebles.

- Fideicomiso para el Legado de David Alfaro Siqueiros
- Fideicomiso para el Pago de Defunción de los Diputados Constituyentes
- Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan Cotton Co.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a La Forestal F.C.L.
- Fideicomiso para Obras e Instalaciones en Ciudad Universitaria (75)

Correspondió someterse a transferencia a entidades ubicadas en actividad minera, mollienda de nixtamal y desarrollo turístico. Ejemplos:

- Impulsora Minera de Angangueo S.A.
- Miconsá Atlaconulco S.A. de C.V.
- Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz (76)

Dentro de esta tercera etapa la fusión involucró a entidades que desarrollaban actividades dentro de fertilizantes y abonos, editorial, servicios inmobiliarios, actividades silvícolas, servicios y siderurgia.

- Fertilizantes Fosfatados Mexicanos S.A.
- Lito Ediciones Olimpia S.A.
- Fraccionamiento Mexicali S.A.

(74) Ibidem. p. 79-80

(75) Ibid. p. 80

(76) Ibid. p. 80

- Etna S.A.
- Silvícola Magdalena S. de R.L.
- FISOMEX S.A. de C.V.
- Manganeso S.A. de C.V. (77)

El procedimiento de venta incluyó entidades ubicadas en las áreas azucarera, industria pesquera, productos metálicos, beneficio y molienda de café, productos petroquímicos, siderúrgica, automotriz, comercio, bienes de capital, servicios, productos químicos y minería. Ejemplos:

- Ingenio Atencingo
- Ingenio Hermenegildo Galeana
- Ingenio Presidente Juárez
- Ingenio Puruarán
- Ingenio Pujilic
- Pesquera del Pacífico S.A.
- Productos Pesqueros Isla de Cedros S.A.
- Productos Pesqueros Bahía de Tortugas S.A.
- Productos Pesqueros de Topolobampo S.A.
- Productos Pesqueros de Mazatlán S.A.
- Productos Pesqueros de Guaymas S.A.
- Productos Pesqueros de Campeche S.A.
- Grupo Rassini S.A. de C.V.
- Cafés y Cafeterías de México S.A.
- Petroquímica de México S.A.
- Hierro y Acero del Norte S.A.
- Siderúrgica Nacional S.A. (SIDENA)

- Distribuidora de Gas del Estado de México S.A.
- Astilleros Unidos de Guaymas S.A.
- Fábrica de Tractores Agrícolas
- Tubacero S.A.
- Compañía Operadora de Estaciones de Servicio S.A. de C.V.
- Mexicana de Acido Sulfúrico S.A.
- Compañía Minera de Cananea

Se incluyen aquí la venta de Aerovías (antes Aeroméxico), Mexicana de Aviación, Servicio de Transbordadores (Setra), Minera Real de los Angeles, Compañía Minera Cedros, Minera Lampazos, Química Fluor y Centro Industrial Bioquímico, estas entidades entraron a proceso de venta a fines de 1988.

Según informa el propio documento sobre "Reestructuración del Sector Paraestatal" durante el periodo de diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley, señaladas anteriormente, arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporarse de la Administración Pública Federal, lo que representa un 63 % del total de las 1,216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal, mencionadas al inicio de este apartado, quedando a la fecha señalada un total de 446 entidades paraestatales." (76)

El propio documento sigue : "También es importante apuntar que de estos 722 procesos autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas, es decir 464 procesos en total."

(76) Ibidem, p. 80-81; Resaltado nuestro

Concluye el documento diciendo : "Es de interés señalar que de los 722 procesos mencionados, 510 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación estatal minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados."

Lo que significa que la desincorporación afectó en mucho mayor número a las empresas estatales liquidándose y vendiéndose la gran mayoría. Es muy palpable que se trata de una privatización de la mayoría de las actividades productivas.

Es importante señalar que el documento tomado como fuentes de las cifras anteriores abarca un espacio temporal hasta el 31 de agosto, el presente estudio va más lejos dado que el proceso de desincorporación continuó después de esta fecha, presentando casos como la venta de Aerovías, Setra, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y Cananea, que han venido a agregar nuevos elementos a esta problemática de la desincorporación.

Regresando a los resultados preliminares del documento citado, es un hecho que las constantes dentro de la desincorporación son la venta (con sus modalidades de privatización y reprivatización), la liquidación y la extinción. Los procedimientos utilizados en menor medida son la transferencia y la fusión.

A continuación se procederá a enunciar las diversas resoluciones surgidas en el periodo 1982-1988 efectuando algunos comentarios e inmediatamente se analizará el impacto sectorial de la desincorporación.

De esta forma el análisis pasará de ser global a sectorial, con objeto de identificar a los sectores más afectados por la desincorporación.

12. Las resoluciones de desincorporación

Como se ha establecido, a lo largo de todo el período 1982-1988 se presentaron decretos y acuerdos de desincorporación. Es conveniente destacar algunos, debido a que constituyen los momentos claves de este proceso.

Teniendo como antecedente sucesivos acuerdos y decretos que desincorporaron ciertas instituciones importantes como el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (D.O. 30 de diciembre de 1982), Tracto Sidera (D.O. 4 de mayo de 1983) y Gas Natural de Guadalajara (D.O. 9 de febrero de 1984), todos ellos parte de la primera etapa.

El proceso de desincorporación toma importancia en su segunda etapa cuando el 13 de febrero se publica la Resolución para proceder a la liquidación, disolución, extinción y transferencia de las entidades paraestatales que se indican. Entre los organismos y empresas liquidadas en ese entonces sobresalían: Triplay de Atenquique, los ingenios de Edzna, Mexicali, José Martí, Miguel Hidalgo; la empresa Traksonex, Fosforitas Mexicanas, Ayotla Textil, Astilleros Unidos del Pacífico, Operadora Nacional de Ingenios y Grandes Motores Diesel. Entre los fideicomisos extinguidos figuraban: el Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas, Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria y el Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior. De las entidades transferidas sobresalían: Gasolinería del Palsas, Panificadora Las Fruchas, Marmóles del Valle del Mezquital y Corderex.

Con esta resolución se inicia la segunda etapa y la desincorporación toma un giro diferente debido a que en la primera etapa el Estado se desligaba de organismos y empresas de manera paulatina y no en gran escala. Las sucesivas resoluciones así lo confirman.

El 6 de marzo de 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Resolución para proceder a la disolución, liquidación, y extinción de las entidades paraestatales que se indican. Dentro de las liquidadas figuraban Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores del Estado Uno, Aserradero Pápalo y Silvícola de las Chimalapas. La extinción comprendió a Compañía Industrial de Ayotla, Promotora Cinematográfica Mexicana y el Fondo de garantía y apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social.

El 24 de marzo de 1986 se publica en el Diario Oficial otra Resolución para proceder a la disolución, liquidación y extinción, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican. La liquidación comprende entidades como Autosomex, Bienes Industriales Somex, Alcoholera de Puruarán, Fibras Nacionales Nylon, Compañía Minera de Santa Rosalía, Centro Internacional de Física y Matemáticas Orientadas, Fondo de Cultura Internacional y Exportadora e Importadora de Minerales entre otras. La fusión incluyó Montajes Estructurales con Estructuras de Acero, Inmobiliaria Daride con Acero Centro de Servicio e Inmobiliaria Sicartsa con Biderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. La extinción desincorporó a Fideicomisos para el Ingenio Emiliano Zapata, Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica y Fideicomiso para la Segunda Reseña Mundial de los Festivales Cinematográficos, entre otros. La transferencia comprendió a Minerales no Metálicos de Guerrero, Centro de Investigaciones de Quintana Roo e Impulsora Minera Industrial de Esja California con sus respectivas entidades federativas entre otros.

El 9 de mayo de 1985 se publica otra Resolución para proceder a la fusión, disolución y extinción de las entidades que se indican.

Entre las entidades liquidadas se encontraban Frutícola Mercantil, Proveedorora Conafrut y Sales de Zacatecas. La fusión comprendió únicamente a Aceitera de Guerrero. La extinción incluyó Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata, Fideicomiso para la Capacitación Forestal y Campesina y Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación. Es conveniente resaltar otra figura de la desincorporación que aparece en esta resolución la transformación que constituyó el caso del Fideicomiso para el Desarrollo del Plan de Estructuración de Bosques Artificiales (FIDEBA) que se transformó en Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales (FIDEPROSIN). Sin embargo, es la única vez que aparece en resoluciones de desincorporación y por tanto no tiene la relevancia que alcanzaron las otras formas. Aunque siempre es mejor una transformación, como en este caso, que el abandono por completo de determinados proyectos.

El 26 de diciembre de 1965 se expide otra Resolución para proceder a la disolución, liquidación y fusión de las entidades paraestatales que se indican.

Antes de esta resolución el mismo 9 de mayo de 1965 apareció publicado un Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su carácter de Dependencia Coordinadora de Sector para extinguir, disolver y liquidar las unidades administrativas y entidades paraestatales que se señalan.

La liquidación comprendió a los organismos: Comisión del Río Fuerte, Comisión del Río Grijalva y la Promotora Agroindustrial del Henequén S.A. de C.V. La extinción afectó a los siguientes fideicomisos: Fideicomiso Fondo Candelillero, Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales y el Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.

En todos los casos se derogaron disposiciones de creación.

Regresando a la resolución del 26 de diciembre de 1986 entre las entidades liquidadas se encontraban Celulosa del Pacífico, Quimisolomex, Compañía Minera La Unión, Ingenio Estipac, Clemex Ingeniería, inmobiliaria Petroquímica, Proyecta Ingeniería y Construcciones y Sociedad de Exploración, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana. Las entidades fusionadas comprendieron Fundidora Lerma con Siderúrgica Nacional, Inmobiliaria Tochel con Fertilizantes Mexicanos y Azufres Nacionales Mexicanos con Azufrera Panamericana.

El 22 de mayo de 1987 se publicó otra Resolución para proceder a la disolución, liquidación, extinción y fusión de las siguientes entidades. Las entidades liquidadas comprendieron, entre otras, Centros Conacupo de Capacitación y Trigo industrializado Conasupo. La extinción incluyó a los Fideicomisos para Inmuebles Cuauhtémoc, para la Compañía del Angel, Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo y Fideicomiso de Crédito y Administración Especializado en Vivienda Campesina, entre otros. La fusión comprendió únicamente a Fincas Coahuila con Teléfonos de México. Es conveniente destacar que el artículo sexto establecía:

"SEXTO. Se autoriza, en los términos propuestos por los respectivos coordinadores de sector, a realizar los actos conducentes a la fusión, enajenación de la participación estatal, disolución y liquidación de las entidades a que se refiere el párrafo Octavo de consideraciones de esta Resolución. En consecuencia, quedan sin efectos, en lo relativo a las empresa Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico S.A.; Compañía Minera La Unión; Servicios Atensa S.A. e Inmobiliaria Hotelera S.A. las Resoluciones de ésta Secretaría publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo y 26 de diciembre de 1986 y 11 de febrero de este año, prevaleciendo por lo demás, en sus términos, los citados

ordenamientos, así como la Resolución contenida en el oficio No. 381 el 28 de enero último, por el que se autoriza la enajenación de la participación estatal en Trigo Industrializado Conasupo S.A. de C.V." (79)

A partir de 1988 la desincorporación se acelera al aparecer a fines de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) como la última medida de estabilización macroeconómica de la administración del período 1982-1988, iniciándose la tercera y definitiva etapa de desincorporación.

Congruente con lo anterior el 22 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial una Resolución para proceder a la disolución, liquidación, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican. Dentro de las empresas liquidadas se encuentran, entre otras, Compañía Cuprífera La Verde, Desarrollo Dirigido Somex, Urbanizadora Potosina, Urbanizadora de Irapuato, Urbanizadora San Marcos, Ingeniería Proyectos y Diseños, Ingenio Oacalco. Dentro de esta resolución se contienen consideraciones que conviene destacar: "Que en el proceso de desincorporación de diversas entidades públicas se ha podido advertir por los respectivos coordinadores de sector, responsables de la instrumentación, la conveniencia de someterlas a un proceso distinto del originalmente solicitado por los propios coordinadores y autorizado, considerando para ello aspectos de orden legal, financiero, operativo o administrativo;

Que en tal sentido, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal ha formulado los siguientes planteamientos:

- Que la empresa Mármoles del Valle del Mezquital S.A. de C.V. no se transfiera al Gobierno del Estado de Hidalgo, sino que se proceda a enajenar la participación estatal de dicha entidad;

(79) Diario oficial de la Federación, 22 de enero de 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 9 resaltado nuestro.

- Que la empresa Azufres Nacionales no se fusione con Azufrera Panamericana S.A., sino que se proceda a su disolución y liquidación, y
- Que la empresa Inmobiliaria Petroquímica S.A. de C.V. no se disuelva ni liquide, sino que se fusione con Fertilizantes Mexicanos."

En consecuencia el artículo segundo de la resolución expresa: "SEGUNDO. Se autoriza en los términos propuestos por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en su carácter de coordinadora de sector, a realizar los actos conducentes a la enajenación, de la participación estatal, disolución, liquidación y fusión de las entidades a las que se refiere el párrafo sexto de esta Resolución.

En consecuencia, quedan sin efectos, en lo relativo a las empresas Mármoles del Valle del Mezquital S.A. de C.V.; Azufres Nacionales Mexicanos S.A. e Inmobiliaria Petroquímica S.A. de C.V., las resoluciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 13 de febrero de 1985 y 26 de diciembre de 1986, prevaleciendo por lo demás, en sus términos, los citados ordenamientos." (60)

Las transferencias de esta resolución correspondieron a Impulsora Minera de Angangueo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal al Gobierno de Guanajuato y Miconsa Atlacomulco S.A. de C.V. de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al Gobierno del Estado de México, según lo expresado en el artículo sexto de esta propia resolución.

El 10 de febrero de 1988 se publica otra Resolución para proceder a la disolución y liquidación de las entidades paraestatales que se indican.

(20) Diario Oficial de la Federación. 22 de enero de 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 13 resaltado nuestro
ibidem. p. 14. resaltado nuestro

En esta resolución se desincorporan empresas pertenecientes fundamentalmente al sector pesca. De esta forma, Productos Pesqueros Peninsular, Sardineros Mexicanos, Palangreros Mexicanos, Atuneros Mexicanos y Escameros Mexicanos del Golfo son liquidadas.

El 28 de febrero de 1988 se publica la Resolución para proceder a la fusión y extinción de las entidades paraestatales que se indican.

Son extinguidos el Fideicomiso para liquidar adeudos a la Japan Cotton y el Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Forestal, F.C.I. y se fusiona a Fertilizantes Fosfatados de México S.A. con Fertilizantes Mexicanos, S.A. quien subsiste como fusionante.

El 3 de marzo de 1988 se expide la Resolución para proceder a la disolución y liquidación de las entidades paraestatales que se indican. La liquidación comprende a la Compañía Mexicana del Pacífico de Fierro, la Compañía Minera Central, Edificaciones Monterrey y Industrias Flir.

En esta resolución se presentan casos excepcionales de suspensión de procesos de disolución y liquidación. se cita: "Que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, como responsable de la instrumentación de los procesos de desincorporación de diversas entidades públicas ubicadas bajo el sector que le corresponde coordinar, ha estimado conveniente, con base en razones de orden legal, financiero, administrativo y operativo, conservar algunas sociedades de la rama siderúrgica, cuyo proceso ya fue autorizado, y en sustitución de éstas, proceder a la desincorporación de otras empresas de la misma rama, lo que permitirá coadyuvar a la reestructuración organizativa y a la reconversión industrial en el área de materias primas de ese sector; en este contexto, dicha Secretaría ha propuesto suspender definitivamente los procesos de:

- Disolución y liquidación de la Compañía Carbonífera La Saucedá S.A.
- Fusión de Refractarios H.W. Flir S.A. y Refractarios H.W. Flir de México S.A. con Industrias Flir S.A. y
- Fusión de Inmobiliaria Sicartsa S.A. con Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas.

Lo anterior deja sin efectos las Resoluciones de esta Secretaría publicadas los días 24 de marzo y 26 de diciembre de 1986, prevaleciendo por lo demás, en sus términos, los citados ordenamientos. (81)

El 22 de abril de 1988 se publica otra Resolución para proceder a la disolución y fusión de las entidades paraestatales que se indican.* Son liquidadas Equipos y Servicios de Transporte S.A., Minerales Tratados S.A., Jardines de Santa Clara, Urbanizadora Tlal-Mex, Urbanizadora del Bajío, Urbanizadora de Poza Rica, Fraccionamientos de Veracruz, Fraccionamientos Independencia e Inmobiliaria Lomas de Querétaro.

El 22 de junio de 1988 se hace del conocimiento público la Resolución para proceder a la disolución, liquidación, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican. Dentro del sector energía, minas e industria paraestatal se liquidan la Distribuidora de Materiales del Balsas S.A., la Lavandería del Balsas y Minerales Submarinos Mexicanos.

La fusión correspondió a empresas del sector agricultura: Etlá S.A. y Silvícola Magdalena S. de R.L. con Fábrica de Papel Tuxtepec S.A. Igualmente se fusionaron Inmobiliaria Aztlán S.A. de C.V. con Compañía de Teléfonos en el sector comunicaciones.

En esta resolución se tomaron las siguientes consideraciones:

(81) Diario Oficial de la Federación. 3 de marzo de 1986. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 4-5. Resaltado nuestro.

(*) La fusión de esta resolución correspondió a Fraccionamiento Mexicali S.A. con Incobusa S.A. de C.V. subsistiendo ésta como fusionante.

- Que la empresa Inmobiliaria Mexicana Industrial S.A. de C.V. no entre en proceso de disolución y liquidación, sino que se proceda a la enajenación de la participación estatal que se tenga suscrita por el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal en dicha empresa;
- Que no sea enajenada la participación estatal en la empresa Industrial Textil Bellavista, S.A. sino que se proceda a transferir los derechos y obligaciones que al Gobierno Federal o a alguna entidad paraestatal correspondiente en dicha sociedad, en favor del Gobierno del Estado de Nayarit;
- Que no sea enajenada la participación estatal en las empresas AHMSA- Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, S.A. de C.V. y Compañía Constructora y Fraccionadora S.A. sino que se proceda a su disolución y liquidación.
- Que la empresa Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa S.A. no entren en proceso de liquidación y disolución, sino que se proceda a la enajenación de la participación estatal que se tenga suscrita por el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, en dichas sociedades;
- Que las empresas Inmobiliaria Daride S.A. e Inmobiliaria Guadalupe S.A. no sean fusionadas con Acero Centro de Servicio S.A. y Minerales Monclova S.A. respectivamente, sino que se proceda a su disolución y liquidación.

De esta forma, el artículo cuarto de la resolución expresa: " En consecuencia, quedan sin efectos en lo relativo a las empresas inmobiliaria Daride S.A., Fletes Marsa S.A., Inmobiliaria Guadalupe S.A., Fletes Mar S.A., e Inmobiliaria Mexicana Industrial las Resoluciones de esta Secretaría publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo y 26 de diciembre de 1986 y 3 de marzo de 1988, así como en los casos de

Compañía Constructora Y Fraccionadora S.A., Industrial Textil Bellavista S.A. y AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas S.A. de C.V. las Resoluciones de esta misma Secretaría contenidas en los oficios nos. 3 212, 1.4868 y 1.5704 de fechas 18 de diciembre de 1985 y 21 de octubre y 9 de diciembre de 1986, prevaleciendo por lo demás, en sus términos los citados ordenamientos."

Igualmente en el artículo sexto se especifica: "La transferencia de los derechos y obligaciones que al Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal correspondan en la empresa Industrial Textil Bellavista S.A. se formalizará mediante el Acuerdo de Coordinación que al efecto celebren los Gobiernos Federal y del Estado de Yucatán, en el marco del Convenio Único de Desarrollo." (B2)

El 20 de julio de 1988 fue publicada la Resolución para proceder a la fusión de las entidades paraestatales que se indican.

Con esta resolución se procede a la desincorporación de Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. como de sus empresas filiales provocado por la fusión de esta empresa con una sociedad de inversión de capital accionario denominada Mex-Plus S.A. de C.V. participando esta última como fusionante.

Debido a lo anterior Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. dejará de tener el carácter de accionista en las siguientes empresas: Inmobiliaria Nikko-Somex S.A. de C.V., Indetel S.A. de C.V., Industria Electrónica de Exportación S.A. de C.V., Simex Integración de Sistemas S.A. de C.V., Sidetec Electrónica S.A. de C.V., Polimar S.A. de C.V., Rapsol Mexicana S.A. de C.V., Promotora industrial FIMEX S.A. de C.V. y Bujias Champion S.A. de C.V.

Asimismo, por la fusión de Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. con Mex-Plus S.A. de C.V. se procederá a la enajenación a título gratuito en favor del Gobierno Federal de las acciones representativas del capital social que Fomento Industrial Somex tiene suscritas en diversas empresas lo anterior para conservarse o terminar procesos de desincorporación según sea el caso. Dichas empresas que están en tal situación son: Inmobiliaria Mexicana Industrial S.A. de C.V., Inmobiliaria Tuzandepétl S.A. de C.V., Sosa Texcoco S.A., Tereftalatos Mexicanos, S.A., Productos Domésticos Somex S.A. de C.V., Traksomex S.A. de C.V., Desarrollo Dirigido Somex S.A. de C.V., Mexaro S.A. de C.V., Manufacturera de Cigüeñales de México S.A., Incobusa S.A. de C.V., Fraccionamientos Veracruz, S.A., Urbanizadora Tlalmex S.A., Fraccionamiento Mexicali, S.A., Fraccionadora de Tijuana, S.A., Urbanizadora de Celaya S.A., Urbanizadora Los Paraísos S.A., Urbanizadora de Hermosillo S.A., Constructora La Hacienda S.A., Jardines de Santa Clara S.A., Urbanizadora de Tapachula S.A., Inmobiliaria Lomas de Querétaro S.A., Urbanizadora Manzanares S.A., Loma Sol S.A., Fraccionamientos Independencia S.A., Urbanizadora del Bajío S.A., Urbanizadora Potosina S.A., Urbanizadora de Tuxpan S.A., Urbanizadora de Poza Rica S.A., Jardines del Pedregal de San Angel S.A., Urbanizadora de Tijuana S.A., Administradora de Fraccionamientos S.A. de C.V., Inmobiliaria Hotelera S.A. y Almacenadora Somex S.A.

Otra fusión de esta resolución correspondió a las empresas de participación estatal mayoritaria Manganeso S.A. y Ferroalcaciones de México S.A. subsistiendo esta última como fusionante.

Con estas fusiones la institución nacional de crédito Banco Mexicano Somex desincorpora por completo las entidades que estaban bajo su coordinación, anteriormente se habían presentado Mexicanas de Autobuses y algunos otros fideicomisos.

13. El impacto sectorial de la desincorporación

Después de haber analizado la desincorporación de organismos y empresas del Estado de manera global. El análisis del impacto sectorial pretende identificar a aquellos sectores que han presentado mayor número de desincorporaciones y cuales han sido las consecuencias de esta determinación.

Adelantando elementos, dos son los sectores que presentan mayores incidencias dentro del proceso de desincorporación, el sector industrial paraestatal como primero y en segundo lugar el llamado "sector social" (educación, salud, vivienda y trabajo).

Del porcentaje de desincorporaciones, la gran mayoría corresponde al sector industrial paraestatal. Es en este sector en donde en gran medida han surgido cuestionamientos sobre la desincorporación.

Por otra parte, la política social del régimen 1982-1988 queda en entredicho con la liquidación y extinción de organismos y empresas pertenecientes a este rubro.

Teniendo estas premisas como antecedentes, el análisis consistirá en enlistar los organismos y empresas desincorporadas señalando el procedimiento de desincorporación, tipo de entidad y en algunos casos la naturaleza del organismo o empresa.

Es importante señalar que la fuente para esta análisis se obtuvo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los organismos y empresas para efectos de desincorporación se subdividieron en dos: desincorporación concluida y desincorporación en proceso.

Por su importancia los sectores social e industria paraestatal se analizan al final.

(*) El documento abarca hasta el verano de 1988, para efectos del análisis se han añadido organismos y empresas que no estaban considerados.

13.1 Sector Programación y Presupuesto (SPP)

Desincorporaciones concluidas

Empresas de participación estatal mayoritaria

- | | |
|---|-------------|
| - Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica A.C. | Liquidación |
|---|-------------|

Fideicomisos operativos

- | | |
|---|-----------|
| - Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior | Extinción |
| - Fideicomiso Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología con el Gobierno y la Universidad de Nuevo León | Extinción |

Desincorporaciones en proceso

Empresas de participación estatal mayoritaria

- | | |
|--|---------------|
| - Mexicana de Tecnología S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Centro de Investigaciones y Asistencia del Estado de Oaxaca A.C. | Transferencia |
| - Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica al Estado de Chihuahua A.C. | Liquidación |

De entrada se podría cuestionar, ¿que labores específicas desarrollaban este tipo de entidades dentro de este sector? ¿En el caso del Centro de Investigaciones de Chihuahua por qué no se transfirió en vez de liquidarlo? Por su naturaleza este sector no debe de tener entidades bajo su coordinación. Los fines de las entidades desincorporadas distan mucho de los objetivos de la SPP. :

La Secretaría de Programación y Presupuesto dentro del proceso de desincorporación ha jugado el papel de "verdugo" de muchas entidades. Esta es una de las grandes deficiencias de la desincorporación, la política restrictiva y austera en el manejo de los recursos públicos ha provocado que se desincorporen empresas que no estaban sectorizadas adecuadamente. Las enunciadas anteriormente son ejemplo de lo anterior. El llamado proceso de reestructuración del sector "paraestatal" prefirió en algunos casos desincorporar y no resectorizar a entidades cuyos fines no correspondían a los de su cabeza de sector. Por las labores específicas que desempeña sería mejor resectorizar al CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) en el sector educativo y no en un sector controlador como programación y presupuesto.

En la realidad, al dividirse las funciones de egresos de la de ingresos con la creación de la SPP separándola de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SPP con el tiempo se consolidó como el sustituto de la extinta Secretaría de la Presidencia.

Lo anterior produjo la pérdida de supremacía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como "supersecretaría". Sin embargo, el propósito de extinguir a la supersecretaría se terminó cuando la SPP, sobretodo en el período 1982-1988 refirmo su hegemonía.

Con esto el futuro de la desincorporación no parece tener muchas variantes, aunque la exigencia será una revisión más profunda y detenida así como claridad en las decisiones al desincorporar entidades.

13.2 Sector Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Desincorporaciones concluidas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Acciones Bursátiles Somex S.A.	Venta
- Financiera Nacional Azucarera	Liquidación
- Banco Capitalizador de Monterrey S.A.	Liquidación
- Banco Capitalizador de Veracruz S.A.	Liquidación
- Banco Comercial y Capitalizador S.A.	Liquidación
- Banco General de Capitalización S.A.	Liquidación
- Banco Popular de Edificación y Ahorros S.A.	Liquidación
- Banco Regional del Pacífico S.A.	Liquidación
- Financiera de Crédito Mercantil S.A.	Liquidación
- Financiera de Industrias y Construcciones S.A.	Liquidación
- Financiera de León S.A.	Liquidación
- Financiera del Noroeste	Liquidación
- Sociedad Financiera de la Industria y Descuento	Liquidación
- Actibanco de Guadalajara S.N.C.	Fusión
- Banco Aboumrad S.N.C.	Fusión
- Banco Azteca S.N.C.	Fusión
- Banco de Comercio S.N.C.	Fusión
- Banco Comercial del Norte S.N.C.	Fusión
- Banco de Tuxpan S.N.C.	Fusión
- Banco del Interior S.N.C.	Fusión
- Banco Ganadero S.N.C.	Fusión
- Banco Longoria S.N.C.	Fusión
- Banco Occidental de México S.N.C.	Fusión

- Banco Panamericano S.N.C.	Fusión
- Banco Popular S.N.C.	Fusión
- Banco Provincial del Norte S.N.C.	Fusión
- Banco Provincial de Sinaloa S.N.C.	Fusión
- Corporación Financiera S.N.C.	Fusión
- Financiera Crédito de Monterrey S.N.C.	Fusión
- Financiera Industrial y Agrícola S.N.C.	Fusión
- Hipotecaria del Interior S.N.C.	Fusión
- Probanca del Norte S.N.C.	Fusión
- Bancam S.N.C.	Fusión
- Banco Continental Ganadero S.N.C.	Fusión
- Banco Monterrey S.N.C.	Fusión
- Promoción y Fomento S.N.C.	Fusión
- Banca de Provincias S.N.C.	Fusión
- Banco Latino S.N.C.	Fusión
- Banco Refaccionario de Jalisco S.N.C.	Fusión
- Banco Regional del Norte S.N.C.	Fusión
- Banco Sofimex S.N.C.	Fusión
- Unibanco S.N.C.	Fusión

Fideicomisos Operativos

- Fideicomiso Para Estudio y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola.	Extinción
- Fondo de Apoyo y Fomento a la Agroindustria	Extinción
- Fondo de Garantía y fomento a la Pequeña y Mediana Minería	Extinción
- Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera	Extinción
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares	Extinción

- | | |
|--|-----------|
| - Fideicomiso para Puerto Madero, Chiapas | Extinción |
| - Fideicomiso para la recuperación de las Inversiones en Bienes Muebles Efectuadas en el Extranjero por Residentes en México | Extinción |
| - Fideicomiso para Otorgar Créditos a Empresas Telefónicas | Extinción |
| - Fideicomiso para la Compañía Telefónica Fronteriza | Extinción |
| - Fideicomiso para el Colegio Británico | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a Comisión Nacional Coordinadora de Puertos | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a Favor de la Financiera General S.A. derivada del Fraccionamiento El Palomar | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Congreso del Trabajo | Extinción |
| - Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Diversas Regiones del Estado de Chihuahua | Extinción |

Desincorporaciones en proceso

Organismos Descentralizados

- | | |
|---|-------------|
| - Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL) | Liquidación |
| Empresas de Participación Estatal mayoritaria | |
| - Río Nazas | Liquidación |
| - Nacional de Pailería S.A. | Liquidación |
| - Banco Nacional de Turismo S.A. | Liquidación |
| - Banco Nacional Cinematográfico S.A. | Liquidación |
| - Inmuebles Cuauhtémoc S.A. | Liquidación |

- Del Angel S.A.	Liquidación
Fideicomisos	
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Ayuntamiento de Mexicali	Extinción
- Fondo de Garantía para Venta o Arrendamiento de Maquinaria, Equipo Auxiliar de Oficina y Aparatos e Instrumentos Científicos	Extinción
- Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas	Extinción
- Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas	Extinción
- Fideicomiso para Trabajos de Explotación, Bombeo Estudios y Créditos a Cinco Centros de la Población del Valle del Vizcaino, en el Estado de Baja California	Extinción
- Fideicomiso para la Siembra del Máfz, Frijol y Ca- cahuate	Extinción
- Fideicomiso para que se Otorguen Créditos hasta por el 50 % de los Costos de Operación para Cultivos de Algodón y Sorgo	Extinción
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a In- genieros y Contratistas S.A., constructores Estrella Ingenieros Civiles S.A.	Extinción
- Fideicomiso para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes	Extinción
- Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan Cotton	Extinción
- Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP)	Extinción
- Fideicomiso para el Estudio y Desarrollo de Parques Industriales (FIDEIN)	Extinción

México Inversiones S.A.

Venta

Inmobiliaria Mexicana Industrial S.A. de C.V.

Liquidación

Como se puede observar este Sector de Hacienda y Crédito Público, también financiero, presentó varias de las modalidades de la desincorporación a excepción de la transferencia.

El listado no lo considera, pero sin duda alguna el primer impacto comenzó con el anuncio de la reprivatización del 34 % de las acciones de la banca nacionalizada a fines de 1982.

Este fue el primer signo de la entonces futura política económica de 1982 a 1988. Los grandes beneficiarios de esta medida fueron los propios banqueros a quienes el régimen lópezportillista expropió sus acciones. No está de más recordar que la expropiación de la banca consistió en primer lugar en retirar la concesión del servicio público de banca y crédito a los particulares por causa de utilidad pública y posteriormente indemnizar a los afectados.

De entre las razones más importantes que se consideraron para expropiar se encontraban: el favorecimiento por parte de los banqueros de la fuga de capitales, la excesiva discrecionalidad en el manejo de los créditos, la especulación con la moneda extranjera (fundamentalmente el dólar) y las presiones de la banca extranjera en alianza con la banca privada nacional.

Sin embargo, la medida de reprivatizar el 34 % de las acciones colocó nuevamente en el poder financiero a los principales dueños de los bancos expropiados.

Paralelamente, la administración de 1982-1988 incrementó el poderío del llamado Sector Intermediario No Financiero, es decir, las casas de bolsa.

Con esto el papel de la banca nacionalizada se debilitó debido a que el flujo de ahorro e inversión se canalizó hacia la compra de acciones de empresas cotizadas en el mercado de valores.

Esto trajo como consecuencia una excesiva demanda de acciones bursátiles por parte del público inversionista. Lo que provocó un crecimiento artificial en las cotizaciones e incrementó sustancialmente los rendimientos por esta vía.

Por lo anterior, las funciones de la banca nacionalizada quedaron estancadas. Es preciso remarcar que entre otras cosas la banca funciona como un instrumento de fomento y crédito para el desarrollo.

Las expectativas provocadas por el crecimiento explosivo del mercado de valores fueron equivalentes al "espejismo" del "boom" petrolero de finales de los años setentas. Como era de esperarse el "crack" llegó en octubre de 1987 con la virtual "desaparición" de cantidades extraorbitantes propiedad de los inversionistas.

Posterior al "crack" aquellos que lograron salirse antes de la estrepitosa caída de la bolsa, dirigieron su mirada hacia otro instrumento de rendimiento: el dólar. La demanda llegó a tal grado que la administración de 1982-1988 se vió obligada a devaluar la moneda por enésima ocasión, con la que la crisis originada en 1981 tocó fondo.

Todo lo anteriormente expuesto no es más que la prueba de que en el sexenio 1982-1988 el Gobierno Federal se puso a "jugar" al "aprendiz de brujo" con el sector financiero desatando una serie de "fuerzas quiméricas" que nunca pudo controlar. Con esto, fortaleció a los dueños de las casas de bolsa (coincidentalmente exbanqueros) esto sin mencionar la cantidad de irregularidades que cometieron las casas de bolsa en el manejo de las cuentas de sus diversos clientes.

Con estos acontecimientos la administración de 1982-1988 agudizó aún más la excesiva concentración del ingreso y condicionó el financiamiento al desarrollo a las necesidades ya ni siquiera del capital productivo sino a las del capital especulativo.

El llamado "Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo" quedó convertido en buenas intenciones y la reactivación del aparato productivo vía otorgamiento de créditos en el olvido con la quiebra de varias empresas del sector privado y la virtual paralización de la economía mexicana.

Por otra parte, se observó según el listado de el propio sector, la importante cantidad de instituciones bancarias que se fusionaron las más y se liquidaron las menos. La razón principal fue la disminuir el número de instituciones bancarias y concentrar activos en las más fuertes expropiadas en 1982.

En el caso de los fideicomisos el número es impresionante ocasionado porque hasta antes del inicio de vigencia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era el fideicomitente único de la Administración Pública Federal. Con la aparición de la nueva legislación Programación y Presupuesto se convierte en el fideicomitente único del Gobierno Federal.

Con esto Programación y Presupuesto desincorpora a una gran cantidad de fideicomisos. Resulta interesante señalar que según lo expuesto por lista muchos fideicomisos realizaban actividades muy específicas que quizá debieron de haber estado sectorizados bajo otras dependencias y así evitar su extinción.

La excesiva creación de fideicomisos es muestra de una desviación para convertirlo en una aplicación simple del presupuesto por programas. Esto ocasionó la existencia de fideicomisos específicos ajenos a las grandes tareas de la Administración Pública Federal.

Al observar la lista varios fideicomisos realizaban actividades regionales, con lo que su creación estaba orientada hacia la satisfacción de necesidades geográficamente ubicadas.

Por ello en algunos casos la preferencia hubiera sido la transferencia a los gobiernos estatales y municipales de los fideicomisos en cuestión. Como ejemplo de una verdadera descentralización para que las autoridades locales o regionales los administraran directamente.

La concentración de los recursos federales ha provocado un desarrollo desequilibrado entre las diferentes regiones del país. Los fideicomisos enlistados demuestran que en varias de las actividades realizadas por ellos no existía justificación para estar bajo la vigilancia directa de autoridades centrales. Por el otro lado era más conveniente ponerlos a disposición de las autoridades y comunidades directamente beneficiadas por los mismos.

Es importante señalar que si bien algunos fideicomisos merecían ser extinguidos, otros no pudieron demostrar su utilidad al carecer de los recursos presupuestales suficientes.

Acorde con un documento de la dependencia coordinadora de este sector, los agentes financieros que consolidaron el proceso de venta de las entidades, son los siguientes:

- | | |
|---|--------------|
| - Acciones Bursátiles Somex S.A. | Banamex |
| - México Inversiones S.A. | Banobras |
| - Inmobiliaria Mexicana Industrial S.A. | Bancomer (P) |
| - Arrendadora Banpesca S.A. de C.V. | Comermex (P) |

(*) "La Venta de Empresas del Sector Público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988" Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Octubre de 1988.

13.3 Sector Gobernación (SG)

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- Productora Nacional de Radio y Televisión (PRONARTE) Liquidación

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Compañía Nacional de Radiodifusión Liquidación

- Organización Radiofónica Orfeón Liquidación

- Promotora Cinematográfica del Balsas S.A. de C.V. Liquidación

- Radiovisión Mexicana S.A. Liquidación

- Vocero Mexicano S.A. Liquidación

- Nueva Distribuidora de Películas de Chihuahua S.A. Liquidación

- Nueva Distribuidora de Películas de Monterrey S.A. Liquidación

- Nueva Distribuidora de Películas de Veracruz S.A. Liquidación

- Nueva Distribuidora de Películas del Sureste S.A. Liquidación

- Nueva Distribuidora de Películas de Torreón S.A. Liquidación

Venta de Activos

- Compañía Cinematográfica de Películas Mexicanas S.A. (+) Venta de Activos

- Azteca Films, Inc. (+) Venta de Activos

- Central de Espectáculos (-) Venta de Activos

(-) No se consideran entidades paraestatales

Fideicomisos

- | | |
|--|-------------|
| - Fideicomiso Película "La Sombra del Caudillo" | Extinción |
| - Fideicomiso para la Segunda Reseña de los
Festivales Cinematográficos (*) | Extinción |
| - Fideicomiso para la Realización de la Película
"Don Quijote Cabalga de Nuevo" (*) | Extinción |
| - Fideicomiso para la Adquisición y Enajenación de
la Película "Furia Roja" (*) | Extinción |
| - Fideicomiso para la Construcción de los Talleres
Gráficos de la Nación | Extinción |
| - Televisión de la República Mexicana (TRM) (**) | Liquidación |

Desincorporaciones en proceso

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--|-------------|
| - Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores
y Estado Uno S.A. de C.V. (CONACITE I) | Liquidación |
| - Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados
S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Promotora Cinematográfica Mexicana S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Teleproductora del Distrito Federal S.A. | Liquidación |
| - Teleradio Nacional S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Compañía Industrial de Ayotla S.A. | Liquidación |
| - Cine Cantarell S.A. | Fusión |
| - Cine Continental S.A. | Fusión |
| - Cine Imperial S.A. | Fusión |

(*) formalmente no se encuentran sectorizadas

(**) Unidad administrativa incluida a petición del sector

- Cinemas S.A.	Fusión
- Cines del Mante S.A.	Fusión
- Cinematográfica Cadena de Oro S.A.	Fusión
- Cinematográfica de Ensenada S.A.	Fusión
- Cinematográfica de Navojoa S.A.	Fusión
- Cinematográfica de Nogales S.A.	Fusión
- Cinematográfica del Bajío S.A.	Fusión
- Cinematográfica La California S.A.	Fusión
- Cinematográfica Lasso de la Vega S.A.	Fusión
- Compañía Operadora del Ex-Lago de Texcoco S.A.	Fusión
- Exhibidora Moderna S.A.	Fusión
- Habitación Popular S.A.	Fusión
- Inversiones del Lago de México S.A.	Fusión
- Inversiones Reforma S.A.	Fusión
- Propiedades Cinematográficas S.A.	Fusión
- Cine Colonial S.A.	Venta
- Cine Lírico de Monterrey S.A.	Venta
- Cine Roxy de Guadalajara S.A.	Venta
- Cine Reforma de Parral S.A.	Venta
- Cine Guaymas de Guaymas S.A.	Venta
- Cine Petic de Ciudad Obregón S.A.	Venta
- Cine Lírico de Hermosillo S.A.	Venta
- Cine Tampico de Ciudad Madero S.A.	Venta
- Cine Tamesi de Culiacán S.A.	Venta
- Cine Rex Umaya S.A.	Venta
- Cine Alcázar de Nazatlán S.A.	Venta
- Cine Flores de Mazatlán S.A.	Venta

- Cine Juárez de Colima S.A.	Venta
- Cine Maya de Colorado, Sonora S.A.	Venta
- Cine Colonial de Parras S.A.	Venta
- Cine Infantilândia de Torreón S.A.	Venta
- Cine Variedades de Torreón S.A.	Venta
- Cine Salvatierra de Salvatierra S.A.	Venta
- Cine Estrella de Veracruz S.A.	Venta
- Cine Veracruz de Veracruz S.A.	Venta

Venta de Activos

- Terrenos aledaños a los cines Cuitlahuac I y II	Venta
- Terreno aledaño al Cine Tlatelolco	Venta
- Estacionamiento del antiguo Cine Titán	Venta
- Estacionamiento del Cine Cosmos	Venta
- Bodega del Cine José Alfredo Jiménez	Venta
- Sótano del edificio del Cine Plaza del Angel	Venta
- Bodegas, terrenos y edificios ubicados en los estados de Coahuila, Nayarit, Morelos y Durango	Venta
- Películas Mexicanas de Centroamérica S.A. (#) (+)	Venta
- Películas Mexicanas de Chile S.A. (#) (+)	Venta
- Películas Mexicanas Do'Brasil S.A. (#) (+)	Venta
- Estudios América	Venta

Fideicomisos

- Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la Explotación de las Películas	Extinción
---	-----------

Extraordinarias

(#) Entidades sujetas a legislación extranjera

(.) No se consideran entidades paraestatales

El listado de entidades señalado demuestra como los fines del Estado mexicano quedaron completamente desvirtuados al convertirse en socio o dueño de salas cinematográficas.

El Estado pierde su condición soberana al convertirse en inversionista de espectáculos, aquí si se justifica plenamente la desincorporación de este tipo de entidades. No es posible que el Gobierno Federal desatienda necesidades mucho más elementales que el hecho de proporcionar entretenimiento a través del cine.

Si bien el Estado mexicano ha apoyado desde siempre al cine mexicano a nivel nacional e internacional. Su función debe ser únicamente fomentar y no desviar recursos tan valiosos a actividades que aquí corresponden al talento y creatividad de los particulares.

Este tipo de intervención ha generado censuras y un excesivo "oficialismo" en las producciones cinematográficas. Por otra parte el Estado a través de la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) controla una buena parte de las salas cinematográficas y lamentablemente muchas de ellas no prestan el servicio como debe ser.

El intento con la creación del Instituto Mexicano del Cine (IMCINE) no debe ser visto como una entidad burocrática sino como una entidad orientadora y generadora de talento en la cinematografía.

El Estado mexicano venía haciendo las labores de producción, distribución y exhibición de películas, es lamentable recordar la inmensa pérdida con el incendio de la Cineteca Nacional.

La redefinición del papel del Estado mexicano en este tipo de actividades se debe evaluar en cuanto a los resultados obtenidos y si la influencia de éste es positiva o no, en términos políticos.

13.4 Sector Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- | | |
|---|-------------|
| - Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas | Liquidación |
| - Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano | Liquidación |
| - Instituto Mexicano de Comercio Exterior | Liquidación |

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--|---------------|
| - Distribuidora Conasupo S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Interport S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Materiales Conasupo S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Exmex S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Exportadora e Importadora de Minerales | Liquidación |
| - Tapetes Mexicanos S.A. (Al Edo. de México) | Transferencia |

Fideicomisos

- | | |
|--|---------------|
| - Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali (Al Estado de Baja California) | Transferencia |
|--|---------------|

Desincorporaciones en proceso

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--|---------------|
| - Impulsora y Exportadora Nacional, S.A. de C.V. (*) | Venta |
| - Centros Conasupo de Capacitación S.C. | Liquidación |
| - Trigo Industrializado Conasupo S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Miconsa Atlacomulco S.A. de C.V. (Al Edo. de Mex) | Transferencia |

(*) El agente financiero encargado de esta venta, a fines de 1988, es el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Fideicomisos

- | | |
|--|-----------|
| - Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social | Extinción |
| - Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos | Extinción |

En este sector existen varias situaciones a considerar y analizar. En primer lugar, dada las condiciones actuales de la política comercial, podría resultar incomprensible la desaparición del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). Sin embargo, en la institución se presentaron vicios de ineficiencias y burocratismo.

El papel de esta institución fue rebasado por el Banco Nacional de Comercio Exterior. Con la entrada al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas) los productos mexicanos encuentran serias dificultades para competir ante los extranjeros.

Una de las fallas funcionales de la economía mexicana ha sido la preferencia hacia la actividad comercial exportadora cuando no existe una planta industrial con productos dignos de representar en el exterior a nuestro país. El desbalance comercial importación-exportación aumenta la salida de divisas y coloca en una situación comprometida a la pequeña y mediana industria.

La sobreprotección estatal hacia el industrial nacional con un mercado cautivo era insostenible y tuvo que venir como consecuencia

la apertura y desregulación para las importaciones de productos de casi todo el mundo, sobretodo de origen norteamericano.

Es necesario apuntar que no unicamente los organismos y empresas del Estado requieren de una reestructuración. La empresa privada está obligada a una revisión constante de sus áreas y procesos productivos. La exigencia en calidad tiene que ser por igual hacia la empresa privada como lo es para la estatal.

Durante varios años el Estado mexicano fomentó a la empresa privada sin que la respuesta de ésta fuera directamente proporcional a los estímulos recibidos. La desregulación y liberalización en materia de importaciones es la consecuencia de tanta sobreprotección y ausencia de productividad. Las presiones de los países desarrollados por la vía comercial agravan las condiciones de la planta industrial, debido a que se utilizan prácticas de gravar e incluso prohibir la entrada de productos mexicanos a los mercados internacionales.

Por otra parte, la desincorporación de Triconsa (Trigo Industrializado Conasupo) tiene algunas irregularidades. Esta empresa se encargaba de la producción de derivados del trigo, básicamente pan, para el consumo popular. Naturalmente se trataba de una empresa prioritaria debido a que se orientaba a la satisfacción de necesidades populares. El papel de esta empresa significativo ante la baja generalizada en los niveles de alimentación de la mayoría de la población.

La desincorporación de Triconsa, primero por vía de venta y luego por liquidación es sólo una muestra de que la administración 1982-1988 terminó en gran medida con una serie de instituciones de carácter eminentemente social.

La llamada "deuda social" creció considerablemente de 1982 a 1988. Es una deuda social que se ha tratado de saldar desde la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Sin embargo, el pensamiento político y económico neoliberal que exige una presencia "fantasmal" del Estado siempre ha propugnado por la desaparición de entidades supuestamente no "rentables" en términos exclusivamente financieros y contables.

La misma situación se repite con la desaparición de los Centros Conasupo de Capacitación. La afirmación de una supuesta competencia "desleal" hacia la iniciativa privada es falsa, CONASUPO ha abastecido a la mayoría de la población de ciertos productos. Por otra parte, frenó los abusos que han sido una constante dentro del comercio privado.

Otra entidad perteneciente a éste consorcio que desapareció fue el Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social, esto sumado a lo anterior trajo como consecuencia la pérdida de importantes instituciones auxiliares para el propio consorcio.

Por otra parte, la venta de la Impulsora y Exportadora Nacional (IMPEXNAL) obedece a la reducción de la participación del Estado a un carácter minoritario.

La justificación de esta decisión se encuentra en el documento elaborado a fines de 1988 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el que se señala: "Cuando la tenencia del Gobierno Federal u otras Entidades Paraestatales es menor al 25 % la presencia de un comisario no es requerida, sin menoscabo de la participación en el consejo y la asamblea de accionistas.

Un ejemplo en este sentido lo representa la venta de la empresa Impulsora y Exportadora Nacional S.A. (IMPEXNAL S.A.) en la que el Estado reducirá la tenencia accionaria que actualmente detenta por conducto del Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. hasta ser socio minoritario, permaneciendo en la empresa como un vínculo entre la promoción financiera y de mercado para las exportaciones del país." (83)

El comentario aquí es que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no sanciona legalmente cuál es el tratamiento que ameritan estas inversiones menores al 25 %. El artículo 67 del propio ordenamiento abarca las inversiones entre el 25 % y el 50 %.

Es necesario que se defina cuáles son los procedimientos de la relación entre estas participaciones y el resto de la Administración Pública Federal.

Chanes Nieto apunta: "Igualmente deben regularse las participaciones públicas menores al 25 % en empresas privadas; participaciones orientadas seguramente a satisfacer objetivos de interés público y por lo tanto, las autoridades no pueden desinteresarse de ellas." (84)

(83) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988." Octubre de 1988. p. 37

(84) Chanes Nieto. "Legislación y ..." p. 54

Los únicos aciertos en este sector, fueron las respectivas transferencias de Miconsa, Tapetes Mexicanos y el Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali. Los dos primeros al Estado de México y el tercero a Baja California.

El sector comercial vió desaparecer importantes instituciones, no sólo el IMCE sino las comisiones de Tarifas de Electricidad y Gas y la de la Industria del Maíz para el Consumo Humano.

Instituciones con objetivos muy precisos, no se trata de incorporación por adquisición de acciones sino de creaciones directas.

En lugar de haberlas liquidado por completo, hubiera sido preferible recoger las experiencias de estas importantes instituciones y adecuarlas a las necesidades actuales.

El sector comercial ha tenido preferencia en muchos sentidos para la Administración Pública Federal, la razón de esto es que es un sector muy "volatil" que requiere de controles y orientaciones adecuadas en beneficio del consumidor.

Dejar "manos libres" en lo interno y en lo externo pone en serio peligro la competitividad de los productos de México.

El equilibrio entre importaciones y exportaciones es muy delicado y en este sentido el sector comercial necesita de una reestructuración a fondo más no de una desincorporación masiva.

13.5 Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- | | |
|-----------------------------|-------------|
| - Comisión del Río Fuerte | Liquidación |
| - Comisión del Río Grijalva | Liquidación |

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--|-------------|
| - Unión Forestal de Jalisco y Colima S.A. | Venta |
| - Industrias Forestales Integrales S.A. | Venta |
| - Resinera Ejidal de Michoacán S.A. | Venta |
| - Alimentos El Fuerte S.A. de C.V. | Venta |
| - Servicios Atensa S.A. | Venta |
| - Adoquines S.A. | Liquidación |
| - Agroplásticos de Tlaxcala | Liquidación |
| - Cales del Estado de Chiapas S. de R.L. | Liquidación |
| - Impulsora Ganadera de Michoacán S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos S.A. de C.V. | Liquidación |
| - Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos S. de R.L. | Liquidación |
| - Maderas Moldeadas de Durango S.A. | Liquidación |
| - México Artesanal | Liquidación |
| - Nacional de Servicios Agropecuarios S.A de C.V. | Liquidación |
| - Productos Industrializados de Café S.A. | Liquidación |
| - Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí S. de R.L. | Liquidación |

- Promotora Agroindustrial del Henequén S.A.	Liquidación
- Promotora Ejidal S.A.	Liquidación
- Frutícola mercantil S.A.	Liquidación
- Aserradero Pápalo S.A.	Liquidación
- Promotora Industrial del Café S.A. de C.V.	Liquidación
- Sales de Zacatecas S.A.	Liquidación
- Silvícola de Las Chimalapas S. de R.L.	Liquidación
- Fomento Industrial Forestal S. de R.L.	Liquidación
- Proveedor Conafrut S.A.	Liquidación
- Maderas Industrializadas de Nayarit S.A. de C.V.	Venta

Fideicomisos

- Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales	Extinción
- Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver.	Extinción
- Fideicomiso para el Desarrollo del Plan de Estructuración de Bosques Artificiales.	Extinción
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros	Extinción
- Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina	Extinción
- Fondo Candelillero	Extinción
- Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación	Extinción
- Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata	Extinción
- Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera	Extinción

- Productos de Maderas Finas S.A.	Venta
- Cafés y Cafeterías de México S.A. de C.V.	Venta
- Servicios Forestales S.A.	Venta
- Triplay de Palenque S.A.	Venta
- Beneficiadora de Coco de Acapulco S.A. de C.V.	Venta
- Algodonera Comercial Mexicana S.A. (=)	Venta (=)
- Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios S. de R.L. de I.P. y C.V.	Liquidación

Fideicomisos

- Fideicomiso Ejidal Ley Federal de Aguas	Extinción
- Fideicomiso para Apoyo de la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California	Extinción
- Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco (Antes Hacienda del Ojo)	Extinción
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a La Forestal (S.C.L.)	Extinción

En este sector la producción agrícola, ganadera, silvícola y forestal es abandonada al desincorporar un número significativo de empresas, organismos y fideicomisos.

La liquidación y la venta son las constantes en este sector, la fusión es utilizada en forma mínima y la transferencia no existe como procedimiento alterno.

Por la situación tan especial del campo no existe explicación convincente para que en vez de transferir a los activos y acciones de estas empresas a los diferentes estados, regiones y

(*) El proceso concluyó al ser vendida al Grupo OMNI en abril de 1989.

localidades el Gobierno Federal haya preferido liquidar o privatizar empresas tales como: Unión Forestal de Jalisco y Colima, Resinera Ejidal de Michoacán, Aeroplásticos de Tlaxcala, Cales del Estado de Chiapas, Impulsora Ganadera de Michoacán, Maderas Moldeadas de Durango, Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, Sales de Zacatecas, Silvícola de Las Chimalapas, Maderas Industrializadas de Nayarit, Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapán, las Beneficiadoras de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, Guerrero y Oaxaca; Aceitera de Guerrero, Maderas Industrializadas de Quintana Roo, Triplay de Palenque y la Beneficiadora de Coco de Acapulco.

Un modelo de desarrollo que desde siempre cometió el grave error de no atender las necesidades del campo, liquida y privatiza a una de las industrias más importantes para la economía nacional.

Las transnacionales agrícolas incrementan su poderío al apropiarse de estas valiosas empresas. Virtualmente el patrimonio nacional sufre una merma impresionante.

Las diferentes regiones, entidades y localidades tienen el derecho de explotar los recursos con los que cuentan para tener mayores posibilidades de autosuficiencia. La promoción de la industria agrícola requiere la dotación de activos y recursos con el objeto de generar alternativas de desarrollo para el campo.

El tipo de desincorporación más benéfico en este sector hubiera sido la transferencia de la participación estatal a las regiones en donde se enclavan las diversas entidades. Pero no liquidar y mucho menos privatizar empresas que proporcionan beneficios a una localidad en especial. Tomando el ejemplo de la Unión Forestal de Jalisco y Colima hubiera resultado mejor que los estados mencionados establecieran un convenio asumiendo la responsabilidad de la

participación estatal constituyendo una empresa regional muy poderosa.

Sin embargo, todo parece indicar que lo que no está en manos de la Federación o se liquida o se privatiza. Ni los gobiernos estatales, mucho menos los municipales tienen autonomía de gestión para poder generar sus propios ingresos y así depender menos del presupuesto federal, evitando las restricciones de los últimos ejercicios.

Esto confirma que desincorporar no es equivalente a reestructurar como se establece en el discurso oficial, la desincorporación es equivalente a liquidar y a privatizar o reprivatizar.

Un sector de importancia ya no estratégica ni prioritaria sino básica es entregado a manos de particulares, sean nacionales o extranjeros. Las condiciones en el campo distan mucho de haberse desarrollado, por el contrario presentan fenómenos de atraso y estancamiento. Desequilibrios en la producción, distribución y consumo, una economía agrícola hecha a la medida de las necesidades externas se debilita así misma. Los precios internacionales de muchos productos como el azúcar y el café han sufrido bajas sensibles restando ingresos por esta vía.

Los canales de distribución ineficientes y las expectativas del mercado interno elevan los precios de varios alimentos con el consecuente desabasto. El olvido de impulsar la producción y la distribución de los productos agropecuarios ha provocado severas y muy peligrosas contradicciones, aparte de agudas restricciones en su consumo.

La investigación en agronomía esta detenida por falta de apoyo y la educación hacia el mejoramiento en cuanto a la explotación de la tierra se encuentra a la disposición no de las necesidades nacionales sino a las de los empresarios privados.

El Estado ratifica su condición de pésimo negociador, revitaliza a las empresas agrícolas y después las vende o liquida para beneficio del sector privado.

Parece olvidarse el fracaso del siglo pasado con el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, la burguesía en México jamás ha sido una clase comprometida con el desarrollo nacional.

Se establecía que en este sector se afecta gravamente el patrimonio nacional porque no sólo se entregan empresas, se entregan recursos nacionales provenientes de los campos y bosques.

Lo anterior ligado a las irregularidades de la repartición de la tierra colocan al campo mexicano en una situación casi medieval sin apoyo tecnológico. Empresas transnacionales como Anderson y Clayton, Clemente Jacques y General Foods les interesa el campo mexicano como un jugoso negocio. Pero no les interesa bajo ningún concepto las condiciones del campesino y el agotamiento de la tierra por sobreexplotación.

Es por demás evidente la renuncia a la rectoría por parte del Estado mexicano en la economía agrícola y se convierte en un sector meramente extractivo y no de transformación para impulso de las regiones y localidades.

La racionalidad de la desincorporación queda en entredicho dentro de este sector económico tan importante.

Según el documento "La Venta de Empresas del Sector Público 1983-1988. Fundamentos, Procedimientos y Resultados" publicado a fines de octubre de 1988 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los agentes financieros encargados de la venta de empresas en este sector, es como sigue:

- Unión Forestal de Jalisco y Colima S.A.	Nafinsa	
- Industrias Forestales Integrales S.A.	Nafinsa	
- Alimentos del Fuerte S.A. de C.V.	Nafinsa	
- Maderas Industrializadas de Nayarit S.A. de C.V.	Nafinsa	
- Maderas Industrializadas de Quinatna Roo S.A. de C.V.	Nafinsa	
- Servicios Forestales S.A.	Nafinsa	
- Servicios Atensa S.A.	Nafinsa	
- Resinera Ejidal de Michoacán S.A.	Bancomer	
- Mezcal Santiago S.A.	SARH	
- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima S.A. de C.V.	Bancomer	
- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero S.A. de C.V.	Bancomer	(P)
- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca S.A. de C.V.	Bancomer	(P)
- Impulsora Guerrerense del Cocotero S. de R.L. de C.V.	Bancomer	(P)
- Aceitera de Guerrero S.A. de C.V.	Bancomer	(P)
- Chapas y Triplay S.A.	Bancomer	(P)
- Algodonera Comercial Mexicana S.A. (-)	Bancomer	(P) (-)

(P) A fines de 1988 se encontraban en proceso de venta, según la fuente citada.

(-) Proceso concluido en abril de 1989. Vendida al Grupo OMNI.

- Beneficiadora de Coco Acapulco S.A de C.V.	Bancomer (P)
- Productos de Maderas Finas S.A.	Nafinsa (P)
- Triplay de Palenque S.A.	Nafinsa (P)
- Cafés y Cafeterías de México S.A. de C.V.	Serfin (P)
- Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan.	SARH

El mismo documento señala que las ventas de Resinera Ejidal de Michoacán S.A. y la Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima tuvieron un tratamiento preferencial hacia determinados grupos sociales.

El documento señala: "En estos casos, el tratamiento preferencial recomendado hubo de ser considerado en adición a los derechos conferidos por los artículos 31 y 33 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, aquellos que resultan de los propios estatutos de la sociedad, o los correspondientes a los trabajadores organizados de la propia empresa según la consigna el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales."

Sin embargo, Chanes Nieto apunta: "Aún teniendo por objeto la prestación de un servicio, podrían considerarse como empresas públicas aquellas con carácter primordialmente industrial o comercial y cuyo capital esté constituido totalmente por las aportaciones de una o varias instituciones públicas. La regulación jurídica en este caso debe ser específica y por lo tanto, contrariamente a como ha venido sucediendo, apartarse de la normatividad aplicable a instituciones privadas, incompatible en múltiples

aspectos con los objetivos y requerimientos justificativos de su creación." (85)

Los procedimientos de desincorporación, sobre todo el de venta, han sido sustentados bajo los ordenamientos inherentes a la empresa privada. La Ley General de Sociedades Mercantiles ha sido aplicada debido a la ausencia y a las "lagunas" de una legislación propia de las empresa estatales.

Por la magnitud de las empresas vendidas al sector privado, cuya cifra es superior a un 80%, la aplicación de este "tratamiento preferencial" mencionado anteriormente, es muy esporádico en términos generales.

El documento de la SHCP únicamente menciona a un cierto número de empresas, sin embargo, no se sabe con precisión lo ocurrido con las demás.

El sector agrícola resultó de los más afectados por el proceso de desincorporación y los criterios que según las autoridades fueron utilizados, en la práctica distaron mucho de aplicarse.

El proceso de desincorporación en el sector agrícola significó incongruencia e irracionalidad en el tratamiento hacia sus entidades, al no existir líneas claras y definidas.

(85) Chanes Nieto, José "Legislación y organización..." p. 56

13.6 Sector Comunicaciones y Transportes (SCT)

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Liquidación

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Aeroméxico (Aerovías)* Liquidación (Venta)
- Instalaciones y Supervisión S.A. Liquidación
- Satélite Latinoamericano S.A. Liquidación

Fideicomisos

- Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario Extinción

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Aeronaves del Centro S.A. Liquidación
- Aeronaves del Este S.A. Liquidación
- Aeronaves del Norte S.A. Liquidación
- Aeronaves del Oeste S.A. Liquidación
- Aeronaves del Sur S.A. Liquidación

Fideicomisos

- Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos Extinción

(*) Esta empresa se liquidó en un primer momento, posteriormente cambió de nombre y se procedió a su venta.

- Fideicomiso para la Radioaeronáutica Mexicana Extinción

Desincorporaciones en proceso

Organismos Descentralizados

- Servicio Multimodal Transistmico Liquidación
- Servicio de Transbordadores (Setra) Liquidación-Venta

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Turborreactores S.A. de C.V. Venta *
- Compañía Mexicana de Aviación S.A. ** Venta **
- Servicios Aéreos Especiales S.A. de C.V. Liquidación
- Servicios Portuarios de Francisco I. Madero S.A. de C.V. Liquidación
- Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico S.A. Liquidación
- Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V. Liquidación
- Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V. Liquidación
- Ferrocarriles Unidos del Sureste S.A. Liquidación
- Servicio de Coches Dormitorios y Conexos S.A. de C.V. Liquidación
- Ingeniería, Procesos y Diseños S.A. de C.V. Liquidación
- Fincas Coahuila S.A. de C.V. Fusión
- Telefónica Nacional S.A. de C.V. Fusión
- Reconcentraciones Tel, S.A. de C.V. Liquidación

Fideicomisos

- Fideicomiso TraslATIVO de Dominio para la Enajenación de los Terrenos Ganados al Mar en la Instalación del Puerto de Yukalpetén Extinción

(*) El agente financiero en estos procesos de venta es BANAMEX.

"La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988" Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las desincorporaciones en este sector, existen dos casos muy significativos que ponen en entredicho la racionalidad y transparencia que según diversas declaraciones y documentos oficiales atribuyen al proceso de desincorporación.

Tales casos son el de Aeroméxico (Aerovías) y el de Setra (Servicio de Transbordadores). Para darle un tratamiento más cuidadoso, el caso de Aeroméxico será comentado al final del apartado.

Con anterioridad a estos ejemplos, es importante señalar que, aunque no se trata de desincorporaciones, los servicios de correo y telégrafos se encuentran en un estado por demás ineficiente.

A pesar de los esfuerzos de la administración 1982-1988 al convertirlos en organismos descentralizados, el correo y el telegrafo han sido desplazados por servicios privados de mensajería y comunicación. Empresas como DHL, Federal Express y Estafeta ocupan el lugar restando presencia al correo mexicano. Sobra decir que el costo de los servicios de estas empresas es infinitamente superior al que presta el Gobierno Federal.

Ante esto, es posible hablar de una forma de privatización por la falta de atención por parte del Gobierno Federal de servicios vitales para la nación. Esto debido a que si bien no se venden o liquidan el correo o los telégrafos nacionales, la inmovilidad de estos organismos públicos ocasiona que las empresas privadas se apropien de un servicio de interés público. Hecho, que como ya se señaló, se ve reflejado en el incremento de los costos para el usuario.

Otra empresa que se encuentra en situación similar es Teléfonos de México, innumerables son las quejas por parte del usuario en relación al servicio de esta empresa, todas plenamente justificadas.

(**) El agente financiero de la venta de Cospañía Mexicana de Aviación es el Banco Internacional, según anuncio de la SHCP el 22 de mayo de 1989.

Situación que lamentablemente se agrava: con la presencia de un sindicato muy fuerte que constantemente se enfrenta a la dirección de la empresa.

Es muy singular el caso de Teléfonos de México debido a que es considerada como una de las "empresas gigantes" en México, al lado de firmas como Ford, Peñoles, Vitro, Tamsa, Kimberly Clark, Hylsa, etc.

Se menciona a Teléfonos de México, por encontrarse en "peligro" de desincorporación. Aunque según la línea del grupo gobernante para 1988-1994 no sería sorprendente la desincorporación de esta empresa vital para las comunicaciones del país.

Aquí si es necesario reestructurar a fondo la empresa para que preste un servicio más decoroso, si se privatiza, los costos de este servicio se incrementarán sustancialmente. Es necesario puntualizar que México no es una empresa privada, como también es necesario determinar qué costo es el más importante dentro de cada organismo o empresa del Estado mexicano.

De los dos casos señalados en primera instancia el de Servicio de Transbordadores (Setra). Esta empresa contaba con 36 embarcaciones con terminales, muelles y otros bienes con un costo superior a los cien millones de dólares (280,000 millones de pesos).

El origen de los transbordadores como servicio público se remonta a 1960, cuando en la Isla del Carmen, Campeche, el servicio fue encomendado a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Con propósitos de integración territorial y de preservación de la soberanía nacional, las operaciones de los transbordadores se ampliaron a Mazatlán y La Paz en 1964 y 10 años des-

pués , en 1974 se abrió la primera ruta al Caribe.

El Servicio de Transbordadores moviliza un promedio de 3.5 millones de pasajeros y 1.3 millones de vehículos al año en las rutas del Pacífico, Caribe y Golfo de México.

Las rutas que operaba Setra son: Santa Rosalía-Guaymas, Topolobampo-La Paz, Mazatlán-La Paz, Puerto Vallarta-La Paz y Puerto Vallarta-Cabo San Lucas, en el océano Pacífico; en el río Panuco entre las poblaciones de El 106 y El Humo; en el río San Pedro, entre el Campechito y San Pedro, el Zacatal y Ciudad del Carmen, y en el Caribe, Cozumel-Cancún, Cancún-Isla Mujeres, Punta Zan-Isla Mujeres y Punta Zan- Isla Ol Box.

La desincorporación de Setra consistió en la liquidación en primera instancia y posteriormente la venta de activos a las empresas interesadas en realizar la compra. Con lo anterior, se procedió a la liquidación de los 2,300 trabajadores de la empresa.

La causa primordial de esta desincorporación fue estrictamente financiera debido a que su operación anual costaba 91 mil millones de pesos, de los cuales se recuperaban 16 mil. Con esto, Setra recibía un subsidio de aproximadamente 80 por ciento.

Sin embargo, ¿ no hubiera sido preferible adecuar las tarifas de transbordo debido a que un viaje La Paz-Mazatlán en clase Salón A costaba 6 mil 500 pesos ? ¿ cómo explica el Gobierno Federal el traslado de las oficinas de Setra al D.F. con la construcción de 200 casas para el personal trasladado ? ¿ por qué dejar la vía libre a empresas privadas para que se apoderen de una las empresas más grandes y únicas en el país ?

Es necesario precisar que Setra operaba en nueve estados de la república dando empleo a 2,300 trabajadores.

¿Será prioritaria una empresa que da empleo y contribuye a la integración nacional mediante la comunicación marítima y fluvial ?

Con el caso de Setra, la desincorporación de organismos y empresas del Estado mexicano 1983-1988 no es más que un simple ejercicio de privatización. La transparencia y la racionalidad no son indicadores del tratamiento que en muchos casos dio la administración de 1982-1988 en el proceso de desincorporación.

El segundo caso es el de Aeroméxico, constituye uno de los casos más escandalosos de desincorporación junto con el de Fundidora Monterrey, Compañía Minera de Cananea y Setra.

Se inicia este caso cuando la administración 1982-1988 en el marco del "cambio estructural" da a conocer la puesta en venta de trece aviones que implicaba la pérdida de empleo para 3,783 trabajadores. A esto se une el despido injustificado de treinta más y algunas otras violaciones al Contrato Colectivo. Con estos antecedentes el sindicato compuesto por 7 200 trabajadores decide estallar la huelga el 12 de abril de 1988.

En respuesta, el Gobierno Federal no requisa pero la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje recibe solicitud de inexistencia de la huelga por parte de la empresa. Tres días después la directiva de la empresa solicita ante el Juez Primero de lo Concursal, la declaración de quiebra. Increíblemente, a las 72 horas de presentada la solicitud el juez dictamina la quiebra en clara alusión a la legislación mercantil y se designa como síndico de la quiebra al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

Habiéndose consumado la "quiebra" el síndico (agente financiero) BANOBRAS solicita a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la conclusión de las relaciones obrero-patronales y el inicio consecuente de la liquidación de los trabajadores de Aeroméxico.

Ante esto el sindicato solicita amparo contra la resolución de Conciliación y Arbitraje. Pero el 26 de abril se declara inexistente la huelga, al mismo tiempo el Gobierno Federal anuncia la creación de una nueva empresa sustitutiva de Aeroméxico (Aerovías).

Con esto los tres contratos colectivos desaparecen (pilotos, sobrecargos y personal de tierra) y se procede a la recontractación negociada de determinado número de personal en calidad de "prueba" durante noventa días.

El proceso de desincorporación de Aeroméxico concluye con la venta de los activos de la empresa al grupo Dictum. Cabe resaltar que se terminó en primera instancia con la liquidación de los trabajadores y posteriormente se creó una nueva empresa (Aerovías) que finalmente fué vendida. El total de la operación ascendió a 770 mil millones de pesos, los principales socios del grupo DICTUM son Miguel Alemán Velasco, Enrique Rosas Guadarrama, Carlos Abedrop y José Serrano Segovia.

La empresa de transición Aerovías fue constituida el 7 de septiembre de 1988 con una composición de capital de 65 % BANOBRAS y 35 % ASPA (Asociación Sindical de Pilotos Aviadores) y contaba al 1o de octubre de ese año con una flota de 29 aviones.

El agente financiero encargado de la promoción de la venta de Aerovías fue Bancomer, sociedad nacional de crédito.

De entre los antecedentes de Aeroméxico, destaca su comportamiento como una de las empresas más importantes del país.

En 1984 ocupaba la casilla 17 de entre las 500 empresas más poderosas de México, según la revista "Expansión", sus ventas tenían un valor de 74 mil 694 millones de pesos y fue de las empresas con mayor incremento en las ventas en relación al año anterior, se consideraba la octava empresa estatal por el monto de sus operaciones.

En 1985, Aeroméxico estaba situada en el lugar 14, tres más que el año anterior, sus ventas ascendían a 119 mil 612.7 millones de pesos; 60 % más que el año anterior, igualmente incrementó su capital social en un 473.80 %. En ese año era la quinta empresa pública más importante abajo de PEMEX, Teléfonos de México, Altos Hornos de México y Compañía Mexicana de Aviación. En el ramo de la exportación por servicios aéreos consiguió 15 mil 725.3 millones de pesos.

Con estos elementos, la desincorporación de Aeroméxico presenta una gran cantidad de irregularidades que es preciso señalar.

En primer término, el concepto de "quiebra" no existe para los organismos descentralizados y empresas, se trata de una figura perteneciente al derecho mercantil. Ni la Constitución ni la Ley Federal de las Entidades Paraestatales mencionan la posibilidad de quiebra.

No existe ningún ordenamiento del marco jurídico aplicable a las entidades descentralizadas donde se haga referencia a la situación señalada.

No esta demás recordar que la desincorporación de entidades unicamente se puede realizar a través de venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia. Establecer que una empresa pública está en quiebra es equivalente a afirmar la "quiebra" de un gobierno.

Lo anterior es una muestra del "vacío" jurídico que se señaló en páginas anteriores y que coloca a las entidades descentralizadas en una falsa disyuntiva entre el derecho público y el privado.

Otra irregularidad la constituyó el apresurado dictámen de "quiebra" por parte de la autoridad judicial en un plazo sorprendente de 72 horas. Esto, confrontado con las experiencias de otros países en donde se forman comisiones evaluatorias en el caso de una declaratoria de insolvencia teniendo como resultado que una determinación tarda algunos meses. El caso de Aero-méxico no muestra más que precipitación e irracionalidad a la hora de decidir el destino de la empresa.

En relación a las violaciones a la legislación laboral, existe un estudio publicado por la Revista "El Cotidiano" de la Universidad Autónoma Metropolitana, éstas fueron múltiples. (86)

El estudio cuestiona si es jurídicamente posible la declaración de quiebra existiendo un estado de huelga. Se alude a los artículos 448 y 902 de la Ley Federal del Trabajo que establecen que "el ejercicio del derecho de huelga suspende la tramitación de los conflictos colectivos de naturaleza económica pendientes ante la Junta

(86) Revista "El Cotidiano" "El derecho de huelga en quiebra" Septiembre-octubre 1988. Universidad Autónoma Metropolitana. p. 65.-70

de Conciliación y Arbitraje y de las de las solicitudes que se presenten." El mismo estudio señala que el artículo 924 señala que: "a partir de la notificación del pliego de peticiones con emplazamiento a huelga, deberá suspenderse toda ejecución de sentencia alguna, así como tampoco podrá practicarse embargo, aseguramiento, diligencia o desahucio en contra de la empresa o establecimiento."

Igualmente el artículo 453 dispone que como efecto del emplazamiento el patrón queda como depositario de los bienes de la empresa "con las atribuciones y responsabilidades inherentes al cargo."

A pesar de todas estas disposiciones de la legislación laboral, el Gobierno Federal interpuso a la huelga el dictámen de quiebra y declaró inexistente a la huelga misma.

Con esto las autoridades interpusieron el derecho mercantil al derecho laboral, se olvidaron de que "el primero en tiempo es primero en derecho", dictaminaron una supuesta "quiebra" en un tiempo por demás incomprensible.

Paralela a la situación de inestabilidad en Aeroméxico, surgieron y ascendieron rápidamente compañías privadas como Aeromar, Aerocaribe y Aerocalifornia que aprovecharon la situación y captaron el mercado de las rutas aéreas vacío por la paralización de las actividades en Aeroméxico. En otras palabras, el servicio de transportación aérea se privatizó y con el anuncio de la puesta en venta de Mexicana de Aviación la aviación comercial mexicana pasa a manos de particulares.

Sin lugar a dudas, el proceso de desincorporación de Aeroméxico con todas sus irregularidades cuestiona el "realismo económico" y la

(*) Según la SHCP a octubre de 1988 el agente financiero encargado de la venta de Mexicana de Aviación es BANAMEX.

"seriedad jurídica" que el Gobierno Federal otorga en el tratamiento hacia sus organismos y empresas. Lo más grave fue el virtual desconocimiento de las conquistas laborales. ¿ Con que argumentos un gobierno exige legalidad cuando él es el primero en quebrantarla ? ¿ No será estratégica y prioritaria una empresa que garantiza la soberanía nacional por el control del espacio aéreo ? ¿ De que sirve el gasto en aeropuertos en ciudades de provincia si esas rutas no son rentables desde el exclusivo punto de vista empresarial ?

Si la empresa de 1984 a 1986 presentaba un comportamiento adecuado al situarse entre las primeras en ventas y productividad ¿ por que no se llama a cuentas a los encargados de administrarla de 1986 al momento de su desaparición , con objeto de deslindar responsabilidades ?

Parece ser que la ruta más fácil no fue la de la reestructuración y saneamiento a fondo sino, la de liquidar y posteriormente vender. Pasando por encima de contratos colectivos y relaciones con el personal.

Con Aeroméxico queda demostrado, como con muchos ejemplos más, que la administración 1982-1988 se "apresuró" en desincorporar a ciertas entidades. No se pensó en los impactos a corto plazo ni en la legislación vigente, la consigna era desincorporar a costa de lo que fuera.

Si bien la desincorporación de organismos y empresas del Estado es un proceso necesario e importante, por esto mismo las decisiones y su ejecución tienen que ser apegadas a la legislación vigente y debidamente razonadas en el marco de los intereses de la mayoría de la población.

13.7 Sector Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) Liquidación

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Administradora General de Inmuebles S.A. Liquidación
- Administradora Inmobiliaria Sotelo S.A. Liquidación
- Administradora Inmobiliaria Villa Coapa S.A. Liquidación
- Viveros de Playa de Tijuana S.A. Liquidación
- Inmuebles y Condominios S.A. (+) Liquidación
- Urbanizadora del Valle S.A. (+) Liquidación
- Urbanizadora del Yaqui S.A. (+) Liquidación
- Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión S.A. de C.V. (Al Estado de Veracruz) Transferencia
- Cementerios de Cuernavaca S.A. de C.V. (Al Estado de Morelos) Transferencia
- Urbanizadora de Irapuato S.A. Liquidación
- Urbanizadora San Marcos S.A. Liquidación
- Fraccionadora Ojo Caliente S.A. Liquidación
- Hogares de Guadalajara S.A. Liquidación
- Fraccionadora y Constructora de Tepic S.A. Liquidación

Fideicomisos

- Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón (Al Estado de Coahuila) Transferencia

(+) Entidades no registradas por el sector. (filiales de Incobusa)

- Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey, Nuevo León (Al Estado de Nuevo León) Transferencia
- Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana (Al Estado de Baja California) Transferencia
- Fideicomiso Traslativo de Dominio e Irrevocable de Terrenos en el Municipio de Tepeapulco, Hidalgo (Al Estado de Hidalgo) Transferencia
- Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río , Qro. (Al Estado de Querétaro) Transferencia
- Fideicomiso Ciudad Industrial de Framboyan, Ver. (Al Estado de Veracruz) Transferencia
- Fideicomiso para la Habitación Popular Conjunto Habitacional Presidente Adolfo López Mateos Extinción
- Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Madero, Tamaulipas. Extinción
- Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Juárez, Chihuahua. Extinción
- Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tampico Tamaulipas Extinción
- Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tijuana, Baja California Extinción

- Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva	Extinción
- Fideicomiso Tehuixtla Morelos (INDECO)	Extinción
- Fideicomiso de Crédito y Administración Especializada en Vivienda Campesina	Extinción
- Fideicomiso Traslato de Dominio de Administración con el Inmueble Conocido como ExRefinería de Arbol Grande ubicado en Ciudad Madero, Tamaulipas.	Extinción

Desincorporaciones en proceso

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Urbanizadora de Celaya S.A. (*)	Liquidación
- Urbanizadora Manzanares S.A. (*)	Liquidación
- Urbanizadora de Los Paraísos S.A. (*)	Liquidación
- Loma Sol S.A.	Liquidación
- Constructora La Hacienda S.A. (*)	Liquidación
- Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado S.A.	Liquidación
- Servicios y Mantenimiento S.A.	Liquidación
- Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe S.A.	Liquidación
- Jardines del Pedregal de San Angel S.A.	Liquidación
- Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta S.A.	Liquidación
- Urbanizadora Potosina S.A.	
- Administradora Inmobiliaria Valle de Aragón Sur S.A.	Liquidación
- Inmobiliaria Administradora Balbuena S.A.	Liquidación
- Urbanizadora de Tuxpan S.A.	Liquidación
- Constructora y Urbanizadora de la Ciudad S.A. de C.V.	Liquidación

(*) Entidades no registradas reportadas por el Sector

Fideicomisos operativos

- Fideicomiso Conjunto Habitacional Héroes de Chapultepec Extinción

Fideicomisos de Mandato

- Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País Afectadas o que en el futuro sufran consecuencias de fenómenos físicos Extinción
- Fideicomiso para la Venta de Lotes y Terrenos Colindantes con el Brazo del Río Silao, en el tramo de Irapuato, Gto. Extinción
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Morelia, Mich. Extinción
- Fideicomiso Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey, N.L. Extinción
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo, Son. Extinción
- Fideicomiso para la Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Programas Habitacionales Extinción
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Benito Juárez en Aguascalientes Extinción
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada Extinción
- Fideicomiso Traslativo de Dominio sobre los Terrenos que integran el Ex-Ejido de Zacatecas en Mexicali (*) Extinción

(*) No se encuentra sectorizado formalmente

- Fidelcomiso Unidad Habitacional

Extinción

18 de julio en Fresnillo, Zac.

Para efectos de éste análisis, el "sector social" de la administración pública se integra por los sectores Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social. La peculiaridad en este "sector" es que no se presentan ventas (privatizaciones o reprivatizaciones) pero sí liquidaciones y extinciones. La causa fundamental es que, en su gran mayoría son instituciones creadas directamente por el Estado. Asimismo, sus fines responden a una lógica de asistencia y seguridad social no lucrativa.

En el caso de este sector de Desarrollo Urbano y Ecología el Estado se retira por completo de la administración y vigilancia de la construcción de vivienda urbana en diferentes lugares del país. Con la desaparición del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) se ratifica la postura anterior.

Igualmente el Estado deja de participar en un sinúmero de empresas encargadas de obras de urbanización.

Lo más sobresaliente es que el Estado mexicano participaba en la construcción y urbanización del fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Angel, una de las zonas más lujosas y caras de vivienda dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Naturalmente, la desincorporación de esta empresa se encuentra plenamente justificada. El Estado mexicano no puede darse el lujo de construir viviendas multimillonarias cuando una gran

(*) No se encuentra sectorizado formalmente

mayoría de la población mexicana "vive" en asentamientos irregulares y se presentan casos como el de Lomas de Seminario en el Ajusco, donde la corrupción y el fraude provocan el desengaño de mucha gente que trata de conseguir un lugar donde vivir.

Igualmente es importante señalar la cantidad de fideicomisos que estaban bajo tutela directa del Gobierno Federal pudiendo estar, ya no bajo el gobierno estatal sino el municipal.

Fideicomisos como el "traslativo de dominio e irrevocable de terrenos en el municipio de Tepeapulco, Hidalgo" son el fiel reflejo de un excesivo centralismo. Afortunadamente este fideicomiso fue transferido, sin embargo un buen número se extinguieron o están en vías de extinguirse, tal es el caso del Fideicomiso de Crédito y Administración Especializada en Vivienda Campesina.

El número de entidades en las que el Estado participaba dentro de este sector es grande. Esto demostró la preocupación que el Estado tuvo por otorgar vivienda a un buen número de mexicanos. Ante los límites al crecimiento horizontal de las zonas urbanas, se opta por el crecimiento vertical con las unidades habitacionales. Surgen, en el caso de la Ciudad de México, unidades como la Miguel Alemán, Benito Juárez, Honoalco-Tlatelolco, Lindavista-Vallejo. Asimismo, el Estado mexicano crea instituciones con fines exclusivos de vivienda INFONAVIT, FOVISSSTE, algunos otros como el IMSS también crean infraestructura de vivienda como es el caso de la Unidad Independencia y Santa Fé.

Sin embargo, los sismos de 1985 ponen al descubierto la incapacidad del desarrollo mexicano por asegurar vivienda en las mínimas condiciones de seguridad para sus habitantes.

Ante esta contingencia el Estado mexicano crea Renovación Habitacional Popular con objeto de coadyuvar al restablecimiento de las zonas afectadas por los sismos.

El fenómeno se agrava cuando escuelas y hospitales construidos en su mayoría por el Gobierno Federal se vienen abajo con lo que los esfuerzos de urbanización quedan muy cuestionados.

La administración de la crisis a partir de 1983 obliga a cancelar una serie de proyectos urbanísticos importantes.

En este sector si bien antes de desincorporar era necesario redefinir cuáles debían ser los objetivos de la política de vivienda y urbanización.

El Gobierno Federal no podía distraer recursos para la construcción de viviendas de lujo, sino canalizar estos esfuerzos hacia la dotación de viviendas al alcance de la mayoría de la población.

Otra solución antes de desincorporar hubiera sido la transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales para que ellos mismos elaboraran sus planes de urbanización acordes con los requerimientos de cada localidad.

Ante la desincorporación inminente, el Gobierno Federal debe adoptar medidas de vigilancia sobre la construcción urbana para evitar que tragedias como la de 1985 alcancen niveles mayores.

La evaluación de un sector tan importante como Desarrollo Urbano y Ecología no tenía que concluir con la desincorporación de un sinúmero de entidades. Un camino alternativo consistía en la repartición de tareas hacia estados y municipios y una adecuada coordinación y ejecución del Programa Nacional de Vivienda 1983-1988.

13.8 Sector Educación Pública (SEP)

Desincorporaciones concluidas

Organismos descentralizados

- Centro de Investigación para la Integración Social (CIIS) Liquidación
- Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI) Liquidación
- Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados en Educación (CEMPAE) Liquidación
- Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (INIREB) Liquidación

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Conescal A.C. Liquidación
- Distribuidora Nacional Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. Liquidación
- Fondo de Cultura Internacional S.A. de C.V. Liquidación
- Centro Internacional de Física y Matemáticas Orientadas A.C. Liquidación
- Centro de Investigaciones de Quintana Roo A.C. Liquidación

Fideicomisos Operativos

- Fideicomiso para la Investigación y la Educación Pesquera Extinción
- Fideicomiso Premio Literario Internacional Ollin Yoliztli Extinción

- Fondo Popular para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana Extinción
- Fideicomiso para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal Extinción
- Fideicomiso Fondo de Cultura Económica Extinción
- Fideicomiso para Elaborar un Diccionario del Español que se habla en México Extinción
- Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica Extinción
- Fideicomiso para la Publicación de la Obra VI Siglos de Historia Gráfica de México Extinción
- Fideicomiso para la Universidad de Nayarit Extinción

Desincorporaciones en proceso

Organismos Descentralizados

- Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales Extinción

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Colegio del Bajío A.C. (A Guanajuato) Transferencia

Fideicomisos de Mandato

- Fideicomiso para Elaborar una Historia de la Revolución Mexicana Extinción

En este sector el proceso de desincorporación tuvo diferentes causas. El Centro de Estudios para la Integración Social (CEIS) y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados en Educación (CEMPAE) son desincorporados como resultado del recorte presupuestal de mediados de 1985.

Por su parte el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial desaparece injustificadamente por problemas internos. La fuerza pública ocupa sus instalaciones y por decreto presidencial se extingue una institución educativa puntal para el desarrollo científico y tecnológico del país.

No resulta innovador la desincorporación del Centro de Investigaciones de Quintana Roo A.C. al no haberse transferido esa institución al gobierno estatal. Transferencia y no liquidación hubiera sido una vía más adecuada.

De igual forma la liquidación de Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera se hubiera evitado al resectorizar esta institución bajo la coordinación del Sector Pesca.

Caso similar ocurre con el Fideicomiso para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal, de haberse resectorizado bajo el sector Agricultura y Recursos Hidráulicos otro hubiera sido su destino.

Sobresale la creación como fideicomisos de actividades tan específicas como la "Elaboración de un Diccionario del Español que se habla en México" y "Para la Publicación de la obra VI siglos de Historia Gráfica de México." Para evitar dispersión de recursos estos programas de alguna forma pudieron haber sido absorbidos por alguna institución educativa.

Regresando a los casos de CIIS, CEMPAE y CENETI no es justificable la desaparición de instituciones auspiciadas directamente por el Estado. La labor educativa es permanente, si en el discurso oficial los conceptos de "reforma" y "modernización" educativa la alternativa no es desaparecer instituciones que fomentan la investigación y el desarrollo académico nacional.

En el caso del CENETI resulta incomprensible la desincorporación de una institución dedicada a la ingeniería industrial y metalúrgica que contaba con cuadros académicos de excelencia.

Por su parte, la desaparición del Centro de Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados en Educación resulta muy grave cuando el nivel general de educación de la población mexicana no rebasa los niveles básicos.

La situación es igual de apremiante para las universidades e instituciones de educación superior de provincia cuyas asignaciones presupuestales son muy escasas, lo que las coloca en una situación de abandono permanente.

Problemas similares tienen que afrontar las tres grandes instituciones educativas del país: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) cuyas necesidades internas y demandas externas rebasan el monto de sus presupuestos.

Esto ha favorecido a las instituciones de educación superior como el ITAM, la Universidad Anáhuac, la Iberoamericana, etc., cuyo prestigio ha crecido en relación a las instituciones públicas, siendo lo anterior una parte de este complejo problema.

Debido a que el proceso de desincorporación de organismos, empresas y fideicomisos estatales formó parte de la tesis del "cambio estructural" de la administración 1982-1988, todos los sectores de la Administración Pública Federal fueron afectados.

Sin embargo, existen sectores mucho más importantes que otros, como es el caso de este sector educativo, en donde difícilmente es justificable la desincorporación de sus entidades. Al no existir líneas claras y precisas para la desincorporación, el proceso no distingue que los impactos para cada sector son diferentes.

Dentro del sector educativo lo urgente es crear alternativas de educación en todos los niveles: preescolar, básico, medio, medio-superior y superior. Así como resectorizar a algunas entidades que bajo la coordinación de la SEP lograrían mejores resultados en su operación, es el caso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Si bien durante el sexenio 1982-1988 fue creado el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), lo que realmente necesita el sector educativo es abrir nuevos espacios de desarrollo académico e impulsar decididamente los ya existentes, siendo que la iniciativa privada destina cantidades raquíticas hacia la investigación científica.

En distintas ocasiones se ha establecido que de entre los grandes problemas nacionales, el educativo es de los más graves. La educación no es sino el fortalecimiento de las fuerzas interiores y la formación social de los pobladores de una nación. Es aquí, donde el Estado tiene que integrar a una educación alejada de los adjetivos "populista" y "privatista" que han mermado su estructura y funcionamiento. La actividad educativa del Estado creó instituciones como el

Politécnico, el Colegio Nacional, el Conalep, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana; instituciones tendientes a crear y difundir el conocimiento hacia una gran mayoría de los mexicanos. El tamaño de la cobertura de los servicios educativos que otorga el Estado mexicano difícilmente encuentra similar en el mundo. Una de las preocupaciones fundamentales del Estado mexicano posrevolucionario ha sido la educación y es una tradición que no se puede dejar en el olvido. La presencia estatal abarca virtualmente todos los niveles educativos.

Es aquí donde el proceso de desincorporación encuentra una "fibra" muy sensible y por lo tanto un límite. Sectores como el educativo, salud, vivienda, trabajo y previsión social son sectores no rentables desde el punto de vista estrictamente contable-financiero.

Si no es el Estado mexicano el que interviene, ningún grupo social lo hace. A la iniciativa privada la educación le interesa como un "jugoso" negocio y para difundir una ideología privatista y antinacionalista per se.

No es casual la denominación de Universidad Nacional Autónoma de México, institución perteneciente a la nación y puntal de la educación superior. Y debido a su naturaleza misma, no puede mantenerse ajena a los problemas nacionales como la mayoría de las instituciones de educación superior privadas.

Si el Estado mexicano a través del proceso de desincorporación abandona al sector educativo y lo deja en manos de grupos sociales de dudosa seriedad ideológica, la educación en México dejará de ser una práctica de la libertad.

Este es uno de los límites transgredidos por la desincorporación de organismos y empresas del Estado.

13.9 Sector Salud

Desincorporaciones concluidas

Organismos Descentralizados

- | | |
|---|-------------|
| - Centro Materno Infantil Gral. Maximino Avila
Camacho | Liquidación |
| - Instituto Nacional de Gastroenterología | Liquidación |
| - Instituto Nacional de Oftalmología | Liquidación |
| - Instituto Nacional de Urología | Liquidación |

Desincorporaciones en proceso

Organismos Descentralizados

- | | |
|--|-------------|
| - Hospital Regional de Veracruz | Liquidación |
| - Patronato de la Casa Hogar Soledad G. de
Figaredo | Liquidación |

Dentro del sector salud, sobresale la desincorporación del Centro Materno infantil "Gral. Maximino Avila Camacho". Esta institución dedicada, como su nombre lo indica, a la atención de mujeres en estado de gravidez e infantes, primeramente es liquidado y posteriormente sus activos pasan a manos del Estado Mayor Presidencial.

Con esto, el otrora centro se convierte en clínica para uso exclusivo del propio Estado Mayor y la Presidencia de la República.

Las desincorporaciones de los institutos nacionales de gastroenterología, oftalmología y urología, responden a la lógica de la desincorporación a toda costa, con la justificación de que las demás instituciones de salud tienen capacidad de cobertura

y recursos presupuestales para atender las necesidades en estas especialidades médicas.

En el caso del Hospital Regional de Veracruz, al carecer de información precisa sobre estas cosas y tomando como referencia que es un "hospital regional" la alternativa a la liquidación hubiera sido la transferencia al gobierno estatal o municipal de esta unidad médica.

Por otra parte, el Estado mexicano ha mantenido una tradición de presencia en este sector. Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) con sus antecedentes de Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI), queda ratificada la preocupación estatal de otorgar salud pública y atención a la población.

El llamado "sector salud" integrado principalmente por el IMSS, el ISSSTE y el DIF no sólo cumple con otorgar servicios de salud a la población. El IMSS es creado como organismo descentralizado con recursos provenientes de tres fuentes, empresarios, gobierno y trabajadores para dar seguridad social a los propios trabajadores de empresas privadas. Por su parte, el ISSSTE teniendo como antecedente a la Dirección General de Pensiones Civiles es creado en 1960 para brindar seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado. Finalmente, el DIF emerge para otorgar atención especial a la población infantil con la experiencia de sus instituciones predecesoras.

De lo señalado, se desprende que éstas instituciones no sólo tiene asignadas labores de salud, cuentan entre sus atribuciones la de servicios de guardería, estancias, centros deportivos, vivienda (FOVISSSTE), actividades culturales, tiendas, atención a jubilados y pensionados, préstamos hipotecarios, turismo y una serie de seguros de protección.

Sin embargo, aunque el "Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal" de 1982 las considera entidades no sectorizadas, convencionalmente se les ha sectorizado bajo el "sector salud". Aunque como se especificó, muchas de sus funciones se encuentran dentro del sector Trabajo y Previsión Social.

Por el tamaño y la importancia de estas instituciones, se puede afirmar que son un caso excepcional de entidades no sectorizadas que requieren de doble atención por parte de la Administración Pública Centralizada. Esto implica que tanto el sector salud como el sector trabajo y previsión social tienen ingerencia dentro de sus asuntos. Hace falta una definición sobre las atribuciones y facultades de cada coordinadora de sector en estos casos especiales. (87)

Por otra parte, con la administración de la crisis, instituciones como el ISSSTE han sido detenidas por la restricción de recursos presupuestales. No sólo "elevando a rango constitucional" el derecho a la salud se consiguen mejores niveles de salud pública, el apoyo de toda clase es imprescindible para este sector.

La tradición protectora de la salud por parte del Estado mexicano tiene que reflejarse en la calidad de los servicios, de lo contrario la privatización de éstos los hará inaccesibles a la mayoría de la población.

13.10 Sector Trabajo y Previsión Social (STPS)

Desincorporaciones concluidas:

Organismos Descentralizados

- | | |
|--|-------------|
| - Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT) | Liquidación |
| - Editorial Popular de los Trabajadores | Liquidación |
| - Instituto Nacional de Productividad (INAPRO) | Liquidación |
| - Instituto Nacional del Trabajo | Liquidación |

Fideicomisos Operativos

- | | |
|--|-----------|
| - Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas | Extinción |
|--|-----------|

Fideicomisos de Mandato

- | | |
|--|-----------|
| - Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México | Extinción |
| - Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano | Extinción |

Históricos del Movimiento Obrero Mexicano

Dentro de este sector se reflejan los alcances de un proceso de desincorporación no planeado y sin medición de impactos en cada sector.

Resulta sorprendente la desaparición de instituciones creadas directamente por el Estado para fines específicos hacia la clase económicamente menos poderosa como lo es la trabajadora.

¿ Bajo que criterios se liquidan al CONACURT y al INAPRO ? Instituciones dedicadas una al esparcimiento de los trabajadores y otra a la capacitación y adiestramiento de los mismos.

De nueva cuenta el Estado mexicano crea instituciones dedicadas a la atención de los trabajadores con objeto de incrementar su productividad para la empresa privada. La tradición de intervención estatal en México no sólo es en lo económico sino también en lo social. Intervención que repercute en la vida personal de todos y cada uno de los grupos sociales.

Si la desincorporación de estas instituciones obedeció exclusivamente a la política errónea de "adelgazamiento" del Estado mexicano, es muy probable que la evaluación de su comportamiento haya obedecido a parámetros contables-financieros.

Los costos sociales no se miden al igual que los costos económicos, brindar atención a los trabajadores no se reduce al "cargo y al abono".

La desincorporación de entidades debió haber sido muy cuidadosa y muy selectiva en relación a ciertos sectores. Si el Estado mexicano no atiende las demandas populares la iniciativa privada mucho menos lo hará.

La seguridad social no es bajo ninguna circunstancia un negocio en donde se "quiebra" o se producen ganancias. Esta seguridad tiene como objeto que el Estado se preocupe por el bienestar de sus ciudadanos. La vida de los Estados depende en que medida brinden atención a la sociedad civil.

Todo lo que engloba el concepto de seguridad social no puede ni debe ser atendido por los particulares, ya que sus fines y procedimientos no van al parejo de las necesidades nacionales.

13.11 Sector Pesca (SEPECA)

Désincorporaciones concluidas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Productora Nacional de Redes S.A. de C.V. Venta (+)
- Yávaros Industrial S.A. de C.V. Venta (/)
- Productos Pesqueros Santa Isabel S.A. de C.V. Fusión
- Congeladora del Pacífico S.A. Fusión

Fideicomisos

- Fideicomiso para el Fomento de Apoyo al Extinción
Desarrollo Pesquero
- Fideicomiso para la Prevención y Control de Extinción
Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática

Désincorporaciones en proceso

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V. Liquidación
- Pesquera del Pacífico S.A. de C.V. Venta (+)
- Productos Pesqueros Isla de Cedros S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros Bahía de Tortugas Venta (*)
S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Topolobampo Venta (*)
S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Michoacán Venta (*)
S.A. de C.V.
- Productos Pesqueros de Guaymas S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de Guerrero S.A. de C.V. Venta (*)

(+) Agente financiero encargado de la venta: Banco Internacional, SHCP

(/) Agente financiero encargado de la venta: BANAMEX, SHCP, 1988 op.cit.

- Productos Pesqueros de Sinaloa S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de Mazatlán S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de Yukaltepén S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de Campeche S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de La Paz S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros de Salina Cruz S.A. de C.V. Venta (*)
- Productos Pesqueros Peninsular S.A. de C.V. Liquidación
- Sardineros Mexicanos S.A. de C.V. Liquidación
- Palangreros Mexicanos del Pacífico S.A. de C.V. Liquidación
- Atuneros Mexicanos S.A. de C.V. Liquidación
- Escameros Mexicanos del Pacífico S.A. de C.V. Liquidación
- Escameros Mexicanos del Golfo S.A. de C.V. Liquidación
- Productos Pesqueros Atún-Méx. S.A. de C.V. Liquidación
- Productos Pesqueros de Escuinapa S.A. de C.V. Liquidación

Fideicomisos

- Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero Extinción
- Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Extinción
Flora y Fauna Acuáticas
- Fideicomiso Fondo Nacional Extinción
para el Desarrollo Pesquero (FONDEPESCA)

(*) Agente financiero encargado del proceso de venta: BANCOMER.

Sin lugar a dudas otro de los sectores en donde la desincorporación tuvo mayor impacto es precisamente el sector pesca.

Resulta fácil notar que lo que no se liquidó fue vendido reduciéndose el número de entidades de manera por demás espectacular. Con esto el Estado únicamente conserva a Refrigeradora Tepepan, Productos Pesqueros de Alvarado y Productos Pesqueros de Matancitas, Ocean Garden Products y Exportadores Asociados.

La última medida de desincorporación de la administración 1982-1988 en el sector pesca se dió cuando el 11 de noviembre se publica el decreto de disolución y liquidación del consorcio Productos Pesqueros Mexicanos (88)53.

La liquidación incluía las plantas industriales y empacadoras, la flota que estuvo integrada por barcos sardineros-anchoveteros, atuneros, escameros, palangreros, y de pesca múltiple, los cuáles fueron adquiridas por empresarios privados.

Operaban un total de 407 plantas industriales pertenecientes al hoy extinto consorcio.

Lo grave de estas desincorporaciones es que no sólo se venden los activos de las empresas sino que virtualmente se "desnacionaliza" una gran parte de los recursos pesqueros nacionales al quedar en manos de particulares.

¿ Cómo elevar la dieta del mexicano cuando se privatizan empresas y recursos ? ¿ Por que no transferir en lugar de privatizar las empresas costeras a los estados y municipios ?

Dada la calidad proteica del pescado, es un producto imprescindible para la nutrición nacional.

El Gobierno Federal conserva a Ocean Garden y Exportadores Asociados, por que prefiere las divisas del exterior a fortalecer y consolidar el mercado interno de pescados y mariscos. Nuevamente la preferencia es meramente exportadora en lugar de orientarse hacia la comercialización interna, en beneficio del consumidor.

La desincorporación del Fideicomiso Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPESCA) no se justifica. Institución creada para promover las actividades de captura, conservación, industrialización y consumo de los productos pesqueros a favor de personas integrantes de los sectores público, social y privado, presentaba las siguientes cifras: activos por 27,457.9 millones de pesos, pasivo de 2,513 millones, índice de liquidez de 2.08, solvencia económica de 4.41, provocando un activo circulante 4 veces mayor al pasivo con lo que tiene una estabilidad financiera del 100%. Con todo y esto la SPP decide la desincorporación de este fideicomiso.*

Así, prácticamente el sector pesca reduce en casi un 90% las entidades que estaban bajo su coordinación. Otro cuestionamiento sería ¿ si tan ineficiente fue la administración de las empresas, por que no se reestructuró a tiempo ? ¿ no sería un ejercicio real de "descentralización de la vida nacional" haberlas puesto bajo la conducción de autoridades estatales o municipales ? Siendo el criterio central de desincorporación la rentabilidad financiera no se tomó en cuenta, el caso de FONDEPESCA así lo demuestra.

En este sector la reducción fue excesiva, no sólo se privatizaron activos, además fueron entregados recursos marinos que debilitaran al sector, privatizar y desnacionalizar fueron las constantes.

(*) Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero (FONDEPESCA) Esquema de desincorporación. Dirección General de Programación y Presupuesto del Desarrollo Rural e Integral. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) Julio 1988

13.12 Sector Turismo (SECTUR)

Desincorporaciones concluidas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Nacional Hotelera S.A. Venta (*)
- Operadora El Presidente Las Palmas S.A. de C.V. (El Presidente Ixtapa) Venta (*)
- Inmobiliaria El Presidente San José S.A. Venta (*)
- Corporación Nacional Operadora S.A. de C.V. (Operación del Hotel El Mirador de Cuernavaca) Venta (*)
- Inmobiliaria el Presidente Loreto S.A. Venta (*)
- Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec S.A. de C.V. Venta (*)
- Hoteles El Presidente S.A. de C.V. Venta (*)
- Restaurantes El Presidente S.A. de C.V. Venta (*)
- Inversiones Turísticas del Caribe S.A. de C.V. (El Presidente Cozumel) Venta (*)
- Nacional Hotelera del Norte S.A. de C.V. (El Presidente Matamoros, El Presidente Chihuahua, El Presidente Ciudad Juárez) Venta (*)
- Operadora de Hoteles S.A. (Operación Hotel del Prado) Venta (*)
- Operadora El Presidente Zona Rosa S.A. Venta (*)
- Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos S.A. de C.V. (Ex-Operadora de El Presidente Mérida) Venta (*)

(*) El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) concluyó el proceso de venta de estas entidades. SHCP. op. cit. Anexo 1 p.7

Desincorporaciones en proceso

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Hotel El Mirador Venta (*)
- Inmobiliaria Hotelera S.A. Venta (*)
- Complejo Turístico Río Colorado S.A. Liquidación

Fideicomisos Operativos

- Fideicomiso Hotel Escuela La Paz Extinción
- Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la
Operación del Centro de Espectáculos y
Exposiciones de Acapulco, Gro
(Al Estado de Guerrero) Transferencia

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Sur del Pacífico, S.A. Venta (1)
- Promotora de Productos y Servicios para las
Empresas de Turismo Popular de Nayarit S.A.
de C.V. Liquidación

Derechos de Fideicomisario

- Hotel Riviera del Sol Venta

(*) Proceso de venta concluido por Banca Serfin. SHCP. op. cit. p.8

(=) Proceso de venta concluido por Bancomer. Ibide. p. 8

(1) Proceso de venta concluido por Banamex. Ibide. p. 8

Los procesos de venta, liquidación, extinción comprenden la mayoría de las vías de desincorporación de este sector. La transferencia es utilizada en forma mínima.

El desprendimiento de estas empresas se encuentra plenamente justificado dentro del sector turístico. El Estado no puede desviar su atención a esta área cuando existen otras que no han tenido un desarrollo adecuado.

El llamado "adelgazamiento" del tamaño de la administración pública descentralizada es un término completamente erróneo.

Si se quiere utilizar una terminología biológica, en vez de "obesidad" se tiene que hablar de "hipertrofia". Esto es, que dentro de sectores como el turístico se presenta un crecimiento anormal, desordenado. Un cuerpo biológico puede presentar un crecimiento de volumen en una área específica, que no es precisamente "obesidad".

Aquí es dónde cabe el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles fueron los criterios para incorporar bajo la tutela estatal a este tipo de empresas? Si no existieron criterios claros al incorporar, el error no se subsana y al desincorporar persiste la incertidumbre.

Una posible respuesta del por qué de estas incorporaciones en el ramo turístico sería el concepto de "subsidiariedad" del Estado hacia la iniciativa privada. La administración de empresas anteriormente privadas que el propio Estado las convierte en rentables y productivas al ser públicas.

Lo grave es que el Estado se convierte en hotelero y restaurantero. Naturalmente, frente a sectores como educación, salud, vivienda y trabajo, el sector turístico pierde importancia.

Otra cuestión sería ¿ si bien se justifica la desincorporación en este ramo, por qué no haber transferido algunas empresas a los gobiernos estatales y municipales ?

La privatización, reprivatización y liquidación son las constantes, la fusión y la transferencia se utilizan en forma mínima cuando constituyen las vías más adecuadas de desincorporación.

La función del Gobierno Federal debe ser de coordinación de esfuerzos, de diseño de la política turística nacional y no la administración directa de hoteles y restaurantes cuando los gobiernos estatales y municipales podrían hacerlo.

Siempre se ha sostenido que el turismo es una fuente de divisas, sin embargo, las excesivas concesiones a las cadenas hoteleras mundiales hacen muy difícil la obtención de ingresos mediante este vía.

El sector turístico estatal creció sin dirección ni planeación. El concepto de intervención del Estado mexicano se ha viciado y persisten los mitos conceptuales en este sentido.

El sector turístico es una muestra de los excesos y vicios que se cometieron al incorporar empresas que bajo ningún concepto representan el sentir de los intereses nacionales y que únicamente provocaron desviaciones y omisiones cuando existen sectores que necesitan mucha mayor atención.

13.13 Sector Reforma Agraria (SRA)

Desincorporaciones concluidas

Fideicomisos Operativos

- | | |
|---|-----------|
| - Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural | Extinción |
| - Fideicomiso Cumbres de Llano Largo | Extinción |

Dentro de este sector, que resultó menormente afectado por la desincorporación, se presume que estas dos entidades eran las únicas que estaban bajo su coordinación.

Acorde con las futuras tendencias de la simplicación administrativa, muy posiblemente esta dependencia deje de ser secretaria de Estado para incorporarse a otra como sería la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) a un nivel de dirección general.

Lo anterior provocado por el fracaso de la política de regularización de la tenencia de la tierra que el Estado mexicano posrevolucionario no ha logrado instrumentar adecuadamente.

La tenencia de la tierra constituye el principio de una adecuada organización para la producción en el campo. Sin embargo, el modelo de economía agrícola ha sido de agroexportación con una dependencia insalvable del exterior.

El sector agrícola es estratégico y prioritario dentro de una economía desequilibrada como la mexicana, en donde los sectores servicios y comercial externo e interno tienen supremacía sobre el agrícola y el industrial. La privatización

de la economía agrícola en México es de alto riesgo cuando el campo mexicano concentra una enorme variedad de recursos naturales codiciados por las empresas transnacionales.

Ante una producción, distribución y consumo agrícolas en declive, las urgencias serían, entre otras cosas: créditos en condiciones preferenciales, maquinaria y tecnologías de punta, investigación y educación, obras de riego e infraestructura física. Con estas medidas el sector agropecuario se constituirá como el basamento real de la economía.

Recientemente se ha anunciado una transformación a fondo en la estructura y funcionamiento del sector, es de esperarse un impulso decidido y sostenido a las condiciones agrarias. El peligro de la privatización del campo mexicano es el regreso a las condiciones decimonónicas de concentración de la tierra, explotación de los campesinos, agroindustria con fines exportables y no comercialización para el mercado interno.

El problema del campo es de ritmo y tiempo de crecimiento, lo que implica una acción constante con miras a obtener resultados en el largo plazo. La agricultura es un estilo de vida, la resolución de sus problemas no está garantizada por el simple hecho de cambiar el régimen y forma de propiedad.

13.14 Sector Departamento Distrito Federal (DDF)

Desincorporaciones concluidas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--------------------------|-------------|
| - Club Deportivo Atlante | Venta |
| - Locatel A.C. | Liquidación |

Desincorporaciones en proceso

Organismos Descentralizados

- | | |
|-----------------------------------|-------------|
| - Renovación Habitacional Popular | Liquidación |
|-----------------------------------|-------------|

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- | | |
|--|-------------|
| - Desarrollo Urbano del Valle de México S.A. | Liquidación |
|--|-------------|

Fideicomisos de Mandato

- | | |
|---|-----------|
| - Fideicomiso Conjunto Habitacional CTM Atzacualco | Extinción |
| - Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica | Extinción |

La administración del Distrito Federal también se ajustó a los lineamientos del proceso de desincorporación.

Sobresale el caso de la empresa Club Deportivo Atlante que antes se encontraba bajo el cuidado del Instituto Mexicano del Seguro Social. Institución que adquirió a esta empresa debido a su precaria condición financiera.

La pregunta es ¿ bajo que criterios una institución de seguridad social como el IMSS adquiere a un equipo de futbol ? ¿ por qué no se desincorporó definitivamente antes de pasar a manos del Departamento del Distrito Federal ?

El Estado mexicano desvirtuó su intervención al ser hotelero, restaurantero y con esta incorporación, empresario de espectáculos del deporte profesional.

La administración de los servicios en el Distrito Federal no ha sido la adecuada, entidades como el servicio público de auto-transporte de pasajeros Ruta-100 se encuentran en grave deterioro financiero y operativo. Por lo tanto no era congruente haber absorbido, por el tiempo que sea, al Club Deportivo Atlante.

El error de esta empresa comenzó cuando el IMSS tuvo incorporó a su propiedad al club deportivo cuando éste se declaró en estado de insolvencia para pagar las cuotas a la institución. Sin embargo, el propio IMSS tenía compromisos mas urgentes con todos sus derechohabientes que mantener a un equipo de futbol profesional.

Por su parte, la extinción del organismo descentralizado Renovación Habitacional Popular, surgido a raíz de los sismos de 1985, resulta incomprensible cuando la calidad de la vivienda en el Distrito Federal no ha mejorado sustancialmente. Si su duración iba a ser tan efímera lo mejor hubiera constituirlo como fideicomiso en lugar de organismo descentralizado.

Lo anterior indica que se crean y desaparecen entidades con existencia limitada y una permanencia arbitraria que depende de las necesidades del proceso de desincorporación.

Otra irregularidad se presentó en la construcción del llamado "Tren Ligero", cuya realización fue encargada a una empresa privada (Moyada de México) y no a la estatal (CONACAFE) Construc-

tora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL) cuya capacidad instalada es suficiente. En lugar de que el Gobierno del Distrito Federal aproveche a las entidades propias de la Administración Pública Federal se le da preferencia a una empresa privada cuyos primeros resultados son desastrosos.

El proyecto del "Tren Ligero" no es la solución para la transportación masiva de pasajeros en el área metropolitana.

Paralela a esta situación, el rezago de aproximadamente 18 años en las tarifas del Sistema de Transporte Colectivo Metro ocasionó la operación deficitaria de esta empresa.

Durante muchos años el costo de transportación a través del Metro fue excesivamente barato comparado con otros servicios, generando un subsidio oneroso para las finanzas de la capital del país.

Como éste, existieron muchos casos de entidades que no adecuaron sus precios y tarifas. Al no ser rentables financieramente, el Estado los consideró desechables.

Dada la magnitud de los problemas de la Ciudad de México en el aspecto de servicios como agua, energía eléctrica, alcantarillado, abasto, seguridad y tránsito; si bien era necesario deshacerse de entidades superfluas, las no desincorporadas requieren de atención mayor.

En una megalópolis como la Ciudad de México la administración de sus servicios nada tiene que ver con las enseñanzas de la gerencia privada.

El control político del Distrito Federal se encuentra íntimamente ligado con la eficacia en la administración de sus servicios.

13.15 Entidades no Sectorizadas

Désincorporaciones concluidas

Fideicomisos Operativos

- | | |
|---|-----------|
| - Fondo Nacional para las Actividades Sociales
(FONAPAS) | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito
para Cubrir Pasivos a Cargo de Astilleros Unidos
del Pacífico S.A. | Extinción |
| - Fideicomiso Zincamex S.A. | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito
a la Compañía Periodística Veracruzana S.A. | Extinción |
| - Fideicomiso Bancos de Ahorro y Préstamo | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito
al Club de Golf México S.A. de C.V. | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de Crédito al
General Roberto G. Cruz | Extinción |
| - Fideicomiso para Otorgar un Crédito Refaccionario
a la Compañía Minera Corso S.A. DE C.V. | Extinción |
| - Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al
Lic. Fernando González Lombardo | Extinción |
| - Fideicomiso Edificio Confederación Nacional
Campesina | Extinción |
| - Fideicomiso para Otorgar un Crédito a la Editorial
Talleres Tipográficos Nacionales | Extinción |
| - Fideicomiso para Otorgar Préstamos a Contratistas
de Obras Públicas | Extinción |

Dentro de este sector de entidades no sectorizadas la desincorporación más relevante es la del Fondo Nacional para las Actividades Sociales (FONAPAS).

Esta institución se crea en 1977 con el objeto de apoyar la realización de actividades sociales y culturales.

Dado que para los "criterios" de la desincorporación las primeras entidades de las cuales se debe desligar el Estado son las dedicadas a la promoción social.

De los otros casos no se entiende por qué el ahora extinto Fideicomisos Zincamex no se sectorizo bajo el sector de Energía, Minas e Industria Paraestatal si la empresa Zincamex (igualmente desincorporada) lo estaba.

Es importante señalar que jurídicamente no está especificada la situación de las entidades no sectorizadas.

La mayoría de las entidades desincorporadas realizaban una labor financiera, quizá se pudieron sectorizar bajo la coordinación del sector Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, existen entidades cuya desincorporación se justifica plenamente como los fideicomisos "para el Otorgamiento de un crédito al Club de Golf México S.A. de C.V." y "para el Otorgamiento de Crédito al General Roberto G. Cruz."

No queda claro cuál es el tratamiento por parte de la Administración Pública Centralizada a estas entidades no sectorizadas. En el futuro de las relaciones entre sector central y descentralizado será necesaria una definición en este sentido para el mejoramiento en la administración de estas entidades.

III. LA DESINCORPORACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL DESCENTRALIZADO

III. LA DESINCORPORACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL DESCENTRALIZADO

14. Aspectos específicos

Por el impacto y la magnitud del número de entidades desincorporadas, el sector industrial descentralizado es tratado capítulo aparte.

Acorde con las tendencias de la desincorporación, la liquidación, la venta (con sus modalidades de privatización y reprivatización) y la extinción son las vías utilizadas en forma mayoritaria, mientras que la fusión y la transferencia ocupan el menor número.

Para el caso de este sector industrial, el análisis tendrá como principio a las entidades transferidas y fusionadas, inmediatamente las extinguidas. Al final serán estudiadas las empresas liquidadas y vendidas, lo anterior para dar un mejor tratamiento a estos casos de mayor número.

Es conveniente destacar que en la mayoría de los casos existen datos sobre la naturaleza de las empresas vendidas y liquidadas. La no existencia de información obedece a que el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal de 1982 no las registra por una serie de motivos.

El mencionado documento señala: "El manual recoge la información de las que se encuentran en operación y excluye, por lo tanto, a aquellas que están en proceso de liquidación*, de fusión o que no operan, así como aquellas, actualmente en preoperación, las que no cuentan con estructura administrativa o que no operan y, desde luego, al conjunto de empresas de participación estatal minoritaria.

La exclusión de estas últimas (46) obedece a que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos jurídicos aplicables disponen mecanismos de participación estatal mayoritaria; el control se circunscribe, de hecho, al nombramiento de un comisario que designe el titular de la Coordinadora Sectorial correspondiente.

• Con excepción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y asociadas." (

Sin embargo, en otros casos se accedió a información de diversas fuentes sobre la naturaleza de algunas entidades.

Para el caso de las entidades vendidas estas son agrupadas bajo la sociedad nacional de crédito o el agente financiero que concluyó o procesa la venta correspondiente.

Para las entidades en conclusión y proceso de transferencia, fusión y extinción según sea el caso, la información obtenida llega a mediados de 1988. En relación a las empresas con venta concluida y proceso de venta la información tiene un alcance hacia fines de octubre de 1988, con la precisión de que en el mes de noviembre de ese año concluyeron algunos procesos de venta, otros no se terminaron.

Es el caso de la Compañía Minera de Cananea que en su momento será analizado. Por lo tanto, este análisis cubre hasta el final de la administración 1982-1988.

(89) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. "Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal." Volumen 5 p. 13

Como fuente primaria para el análisis de las entidades del sector industrial descentralizado se utilizó el documento titulado "La Venta de Empresas del Sector Público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988." publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en octubre de 1988.

Este documento junto con el citado de "Reestructuración del Sector Pararrestatal." volumen IV de la serie Cuadernos de Renovación Nacional¹ constituyen las únicas fuentes oficiales de explicación del proceso de desincorporación de organismos y empresas del Estado mexicano 1983-1988.

Regresando al primer documento citado, contiene en su mayoría información relativa al sector industrial descentralizado, aunque contiene igualmente empresas de otros sectores. Lo más relevante es que se orienta a la venta de las entidades justificando las enajenaciones de algunas entidades bajo ciertos criterios.

Sin embargo, como se verá más adelante las justificaciones y criterios que utiliza la dependencia caen ante lo que en la realidad constituyó el propio proceso de desincorporación, es decir una privatización completa del sector.

(*) Publicados por la editorial Fondo de Cultura Económica en octubre de 1988.

15. Desincorporaciones concluidas (Transferencia)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Gasolinera del Balsas S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Materiales para Edificaciones del Balsas
S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Panificadora Las Truchas S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Promotora e inmobiliaria del Balsas
S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Tortilladora del Balsas S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Proquivemex División Agroindustrial
S.A. de C.V. (Al Estado de Oaxaca)
- Minerales No Metálicos de Guerrero
S.A. de C.V. (Al Estado de Guerrero)

Desincorporaciones en proceso (Transferencia)

- Impulsora Minera de Angangueo
S.A. de C.V. (Al Estado de Michoacán)
- Impulsora Minera e Industrial de
Baja California S.A. (Al Estado de Baja California)
- Industrial Textil Bellavista S.A. (Al Estado de Nayarit)

Dentro de las empresas transferidas sobresalen las que en su momento formaran parte de la famosa Comisión del Balsas que pretendía innovar los proyectos de desarrollo del Estado mexicano tomando como referencia la cuenca del río Balsas.

Así, la Gasolinera del Balsas, la Panificadora Las Truchas, la Promotora e Inmobiliaria del Balsas, entre otras, fueron transferidas al Gobierno del Estado de Michoacán debido a que geográficamente, la cuenca del Balsas está situada en buena parte dentro de esa entidad. Lo anterior como consecuencia de la desaparición de la citada comisión.

Sin embargo existen muchas dudas al no haber sucedido lo mismo con la Comisión del Río Fuerte y la Comisión del Río Grijalva que fueron desincorporadas dentro del sector agrícola.

Los estados de la zona sureste del país como Tabasco y Chiapas hubieran resultado beneficiados al transferir los recursos de la comisión extinta. Los problemas de estas comisiones eran de carácter regional y si ya no era conveniente que el Gobierno Federal manejara su destino, los resultados al mando de los gobiernos estatales hubieran permitido un adecuado uso de los recursos provenientes de esas cuencas hidrológicas.

Por otra parte, el caso de Proquivemex División Agroindustrial transferida al Estado de Oaxaca y que junto con la División Farmacéutica integraban a las dos empresas del consorcio PROQUIVEMEX, presenta una singularidad. Mientras que la División Agroindustrial es transferida, la División Farmacéutica es privatizada como se verá más adelante.

No existe claridad con respecto a la decisión tomada para que una parte del consorcio (Proquivemex División Agroindustrial) fuera transferida y la otra (División Farmacéutica) se privatizara. Lo más probable es que la División Farmacéutica fuera más rentable que la Agroindustrial provocando un mayor interés para la iniciativa privada.

Con este caso, la unidad de criterio del proceso de desincorporación deja mucho que desear. El consorcio PROQUIVEMEX funcionaba como un binomio al tener sus divisiones interdependientes entre sí e integradas al proceso global de producción del consorcio mismo.

Esta decisión contrasta con la transferencia de Minerales No Metálicos de Guerrero S.A. que es una empresa constituida directamente por el Gobierno Federal con la participación de Nacional Financiera, el Gobierno del Estado de Guerrero, Zincamex y Refractarios Hidalgo entre otras. Esta empresa está dedicada a la explotación, exploración y desarrollo de toda clase de yacimientos minerales.

En este caso es una decisión acertada porque fortalecerá a la economía regional del Estado de Guerrero y al mismo tiempo libera al Gobierno Federal de hacerse cargo directamente de una empresa perteneciente íntegramente a una entidad federativa.

Igualmente ocurre con la Impulsora Minera de Angangueo y la Impulsora Minera e Industrial de Baja California, las dos empresas de participación estatal mayoritaria en donde el haberlas transferido producirá resultados benéficos a los gobiernos estatales.

Sin embargo, es preciso insistir que la transferencia es una de las vías escasamente utilizadas por la desincorporación y que mayores beneficios aporta para que los bienes públicos lo sigan siendo.

16. Desincorporaciones concluidas (Fusión)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Fusionante
- Fundidora Lerma S.A. de C.V. con	Siderúrgica Nacional S.A.* (SIDENA)

Desincorporaciones en proceso (Fusión)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	
- Almacenes y Servicios S.A. con	Inmuebles UNPASA
- Compañía Metalurgica de Atotonilco El Chico S.A. con Compañía Minera La Unión S.A.	Compañía del Real del Monte y Pachuca S.A.
- Compañía Minera Norex S.A.	
- Inmobiliaria Guadalupe S.A. con	Estructuras de Acero S.A.
- Inmobiliaria Petroquímica S.A. con de C.V.	Fertimex S.A.
- Inmobiliaria Tochel S.A. de C.V. con	Fertimex S.A.
- Montajes Estructurales S.A. con	Acero Centro Servicio S.A.
- Propiedades Urbanas de Monterrey S.A.	
- Fertilizantes Fosfatados Mexicanos con S.A.	Fertimex S.A.
- Manganeso S.A. con	Ferroalcaciones de México S.A.
- Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. con	Mex-Plus S.A. de C.V.**

(*) Entidad sujeta a proceso de venta por Banca Serfin. SHCP. op.cit. Anexo 1 p.6

(**) Sociedad de inversión de capital accionario.

Dentro de estas fusiones aparece el caso de Fundidora Lerma con Siderúrgica Nacional S.A. (SIDENA) que se encuentra en proceso de venta.

Aquí la fusión, vía aparentemente buena, procede para después enajenar a la empresa fusionante, en este caso SIDENA. En otras palabras SIDENA es fortalecida con esta fusión pero para ser vendida no para ser conservada y aprovechar los recursos de dos entidades afines con la consecuente no desincorporación.

Caso contrario sucede con las Compañías Mineras de Atotonilco El Chico y Minera La Unión que se fusionan con la Compañía Real del Monte y Pachuca S.A. que anteriormente estaban sujetas a proceso de liquidación.

Igualmente sucede con la entidad Inmobiliaria Petroquímica antes en liquidación, ahora fusionada con Fertilizantes Mexicanos S.A. (FERTIMEX).

Anteriormente, dentro del apartado de las resoluciones de desincorporación publicadas en el Diario Oficial, aparecieron modificaciones a anteriores resoluciones de entidades que estaban sujetas a una determinada vía y quedaban en otra.

Resulta interesante cuestionar el por qué de estas modificaciones, debido a que si en muchos casos subsisten dudas referentes a la decisión de desincorporar, estas imprecisiones se acentúan cuando posteriormente surgen modificaciones a lo primeramente resueltas.

Por otra parte, las fusiones de Inmobiliaria Tochel S.A., Fertilizantes Fosfatados Mexicanos con Fertimex S.A. constituyen

un acierto dado que aparte de fortalecer Fertimex, es evitada la dispersión de recursos en entidades que producen bienes y servicios bajo la misma rama.

La fusión de Montajes Estructurales S.A. con Acero Centro Servicio S.A. también es adecuada para el fortalecimiento de esa rama productiva.

La justificación oficial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para proceder a la fusión de Manganeso S.A. con Ferroalcaciones de México S.A. señala: "...que guardan afinidad entre sí, se fusionan entre sí, lo que permitirá unificar sus programas y objetivos; mejorar sus estructuras administrativas; simplificar sus procesos operativos y, en general, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos." (90)

De esta forma, las ventajas de la fusión quedan establecidas, sin embargo, fué la vía precisamente menos utilizada por la desincorporación.

El caso más sobresaliente de estas fusiones fue el de Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. con Mex-Plus S.A. de C.V. dado a conocer el 20 de julio de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. (91)

Según la fuente, dicha medida tiene como propósito que una vez que se incremente el capital social de la fusionante, como consecuencia de la citada fusión, las acciones sean colocadas en la bolsa de valores para su enajenación, y el producto se deposite en la Tesorería de la Federación.

La fuente menciona que como consecuencia de la fusión a que se refiere el párrafo anterior, Fomento Industrial Somex S.A.

(90) Diario Oficial de la Federación 20 de julio de 1988. p. 46 resaltado nuestro.

(91) Ibídes. p. 46

dejará de tener el carácter de accionista en las empresas que a continuación se relacionan:

- Inmobiliaria Nikko Somex S.A. de C.V.
- Indetel S.A. de C.V.
- Industria Electrónica de Exportación S.A. de C.V.
- Simex Integración de Sistemas S.A. de C.V.
- Sintec Electrónica S.A. de C.V.
- Sindetec Electrónica S.A. de C.V.
- Polimar S.A. de C.V.
- Repsol Mexicana S.A. de C.V.
- Promotora Industrial Fimex S.A. de C.V. y
- Bujias Champion de México S.A. de C.V. ('93)

Asimismo, como consecuencia de esta fusión procede la enajenación a título gratuito en favor del Gobierno Federal, de las acciones representativas del capital social que Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. tiene suscritas en diversas empresas que son necesarias para la conducción de la política social de desarrollo urbano y ecología y de energía, minas e industria paraestatal; o bien de aquellas en que tendrán que concluirse los procesos de enajenación de la participación estatal o de disolución y liquidación, ya acordados por el propio Gobierno Federal, en estos supuestos se encuentran las siguientes sociedades:

A) En el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Inmobiliaria Mexicana Industrial S.A. de C.V.

B) En el sector Energía, Minas e Industria Paraestatal:

- Inmobiliaria Tuzandepétl S.A. de C.V.
- Sosa Texcoco S.A.
- Tereftalatos Mexicanos S.A.
- Productos Domésticos Somex S.A. de C.V.
- Traksomex S.A. de C.V.
- Desarrollo Dirigido Somex S.A. de C.V.
- Mexaro S.A. de C.V.
- Manufacturera de Cigüeñales de México S.A. (94)

C) En el sector de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

- Fraccionamientos Veracruz S.A.
- Fraccionamientos Independencia S.A.
- Incobusa S.A. de C.V.
- Urbanizadora Tlalmex S.A.
- Fraccionamiento Mexicali S.A.
- Fraccionadora de Tijuana S.A.
- Urbanizadora de Celaya S.A.
- Urbanizadora Los Paraísos S.A.
- Urbanizadora Hermosillo S.A.
- Constructora La Hacienda S.A.
- Jardines de Santa Clara S.A.
- Urbanizadora de Tapachula S.A.
- Inmobiliaria Lomas de Querétaro S.A.
- Urbanizadora Manzanares S.A.
- Loma Sol S.A.

- Fraccionamientos Independencia S.A.
- Urbanizadora del Bajío S.A.
- Urbanizadora Potosina S.A.
- Urbanizadora de Tuxpan S.A.
- Urbanizadora de Poza Rica S.A.
- Jardines del Pedregal de San Angel S.A.
- Urbanizadora de Tijuana S.A. y
- Fraccionamientos e Inmuebles S.A. de C.V.

D) En el sector de la Secretaría de Turismo:

- Inmobiliaria Hotelera S.A. (95)

Igualmente, otra consecuencia fue la enajenación a título gratuito en favor del Banco Mexicano Somex S.N.C. de las acciones representativas del capital social que Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. tiene suscritas con Almacenadora Somex S.A.

Con lo anterior, el motivo de la fusión de Fomento Industrial Somex S.A. de C.V. con Mex-Plus S.A. de C.V. es la aceleración de los procesos de desincorporación de las entidades en donde Fomento Industrial Somex fungía como tenedor de acciones.

Así la fusión no es utilizada como medio de unificación, mejoramiento, simplificación y optimización sino como una etapa precedente a la venta o a la liquidación que son vías de desincorporación definitiva.

17. Desincorporaciones concluidas (Extinción)

Fideicomisos

- Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A. así como para Procedimiento de Opción de Compra y Comisión sobre las mismas a Altos Hornos de México S.A. La Perla Minas de Fierro S.A.
- Fideicomiso para la Suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A.
- Fideicomiso para la Adquisición de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A.
- Fideicomiso para el fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero en Minas.
- Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a La Concha S.A. Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados.
- Fideicomiso Planta Benito Juárez.
- Fideicomiso Grupo Hilos Cadena.

Para el sector industrial el número de entidades extinguidas representa en comparación con otras vías una cifra mínima. Las extinciones afectan principalmente a la fundición y siderurgia, en los primeros casos para la adquisición de acciones de determinada serie.

En relación al Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero en Minas, por su naturaleza debió haberse resectorizado en el sector educativo o bien extinguirse pasando sus recursos a alguna entidad o dependencia con objetivos afines dentro del mencionado sector.

El Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata no está registrado por el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal por las razones dadas a conocer con anterioridad y que para este caso consisten en la no operación o carencia de estructura administrativa propia.

La excesiva creación de fideicomisos para la realización de actividades demasiado específicas implicaba un control inadecuado por parte de su coordinadora de sector.

Si bien, habría que preguntar por qué estos fideicomisos no operaban o carecían de estructura administrativa propia. La lógica de la desincorporación no encontró dificultad para extinguir a estas entidades debido al abuso en la concepción y mal funcionamiento del fideicomiso.

Naturalmente, algunos fideicomisos tenían limitaciones de tiempo y espacio, sin embargo, la reorientación de su estructura y objetivos hubiera sido preferible a la desaparición definitiva.

18. Desincorporaciones concluidas (Liquidación)

Organismos Descentralizados

- Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante
- Uranio Mexicano (URAMEX)

Desincorporaciones en proceso (Liquidación)

Organismos Descentralizados

- Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA)

Para estas entidades liquidadas existen aspectos que es necesario analizar.

En el caso del Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante, el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal Volúmen 5 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial Tomo I no lo registra debido a que se encontraba en la conclusión de su proceso de liquidación junto con algunas otras entidades del subsector de azúcar. Con esto, la tendencia de desincorporación a gran escala en este subsector comenzaba a perfilarse. (96)

Con Uranio Mexicano (URAMEX) la desincorporación obedeció a motivos fuera de los presentados en la mayoría de las desincorporaciones. Organismo descentralizado creado en 1979 en calidad de organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es fungir

(96) Presidencia de la República. "Manual de Organización..." p. 15

como agente exclusivo del Estado Mexicano para explorar, explotar, beneficiar y comercializar minerales radiactivos.

Igualmente tiene entre sus atribuciones la de realizar las /diversas etapas del ciclo de combustible nuclear, excepto el quemado y aquellas operaciones que le sea imposible efectuar: pero en este caso ordenará y supervisará las que deben llevar a cabo; e importar y exportar minerales radiactivos nucleares; esto último una vez satisfechos los requerimientos que dicte el desarrollo energético nacional. (97)

Al señalar que la desaparición de URAMEX obedeció a otros motivos, esto queda comprobado debido que a la luz de sus atribuciones era un organismo vital para la generación de energía.

La liquidación de URAMEX se debió fundamentalmente a una serie de dificultades que hubo con el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN) y como en el caso de Aeroméxico la preferencia consistió en liquidar a la empresa antes de atender las demandas de los trabajadores.

Resulta contradictoria la liquidación de este organismo ya que paralelamente a esto, el proyecto nucleoelectrico de Laguna Verde recibía la autorización de la administración de 1982-1988 para concluirse. Es preciso recordar que una planta nucleoelectrica es abastecida fundamentalmente por material radiactivo en este caso el uranio.

Aunque la discusión sobre la puesta en marcha de la planta nucleoelectrica de Laguna Verde no es el objeto de este trabajo, cabe cuestionar por qué desaparece URAMEX cuando la relación con

(97) Ibidem. p. 153 y 155

Laguna Verde es por demás estrecha.

Independientemente de analizar las repercusiones buenas o malas de la puesta en marcha de la planta nucleoelectrica, el costo del uranio en el mercado internacional es muy elevado. Con esto en vez de liquidar a URAMEX lo que se necesitaba era más apoyo al empezar la generación de energía eléctrica por vía nuclear.

La dependencia hacia el exterior se acentúa no por aprobar un proyecto atrasado sino porque el principal insumo no se produce en México, elevando considerablemente los costos de operación de la planta.

Por otra parte, la desaparición de la Comisión Nacional de la industria Azucarera marcaba otra tendencia de la desincorporación esta vez en el ramo azucarero.

Según el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal: "La Comisión Nacional de la Industria Azucarera es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, domicilio en el lugar que señale la Junta de Gobierno y dependencia en cualquier lugar del territorio nacional; creada por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1970, reformado por decretos publicados el 11 de febrero de 1972 y 24 de octubre de 1975." (98)

En otro apartado el mismo documento señala: "Las atribuciones que se le confieren son las de planear el desarrollo integral de la industria azucarera; asegurar la adecuada distribución in-

interna y externa de la producción de azúcar, alcohol, mieles incristalizables y subproductos; vigilar la calidad y la posición competitiva de éstos; propiciar el funcionamiento integral de campo y fábrica; administrar los ingenios del sector público; promover la investigación agrícola y tecnológica de las actividades azucareras; coordinar las relaciones entre los sectores y organismos que participan e integran la industria azucarera." (99)

Es necesario señalar que la desaparición de este organismo trajo como consecuencia el establecimiento de otro similar en atribuciones y funciones, Azúcar S.A.

Un dato importante aparece en el propio Manual: "Actualmente México cuenta con 69 ingenios de los cuales 51 son del Sector Público, 16 son de privados y dos cooperativas ubicados en 15 entidades federativas." (100)

Naturalmente el dato pertenece a 1982 antes de la desincorporación mayoritaria de entidades ubicadas en el propio sector azucarero.

Los esfuerzos por reorganizar la participación estatal a través de los ingenios azucareros resultaron infructuosos lo que provocó que al final se decidiera vender o liquidar estas entidades.

Si las tendencias de la desincorporación continúan como hasta este momento, esta próxima la desaparición de Azúcar S.A. o algún otro organismo creado para estos fines de coordinación ante la falta de ingenios que administrar y la presencia mínima del Gobierno Federal en la producción de azúcar y derivados.

(99) Ibidem. p. 591

(100) Ibidem. p. 597

19. Desincorporaciones concluidas (Liquidación)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Naturaleza de la empresa*
- Alcoholes La Concha S.A. (=)	(Alcohol y derivados)
- Astilleros Unidos del Pacífico S.A.	(Embarcaciones)
- Astilleros de Veracruz S.A.	(Embarcaciones)
- Autosomex S.A. de C.V.	(Automotriz)
- Bienes Industriales Somex S.A. de C.V.	(Bienes de capital)
- Central de Comunicación S.A. de C.V.	(Servicios de comunicación)
- Comercial Carbonera S.A. (=)	(Carbón)
- Compañía de Servicios Públicos de Nogales S.A. (=)	(Servicios Públicos)
- Fibras Nacionales de Nylon S.A. de C.V.	(Fibra textil nylon)
- Fibras Nacionales de Poliéster S.A. de C.V.	(Fibra textil poliéster)
- Fibras Nacionales Textiles S.A. de C.V.	(Fibra textil)
- Fosforitas Mexicanas S.A. de C.V.	(Fósforo)
- Gas Natural de Guadalajara S.A.	(Gas industrial y doméstico)
- Grandes Motores Diésel S.A. de C.V.	(Motores para camiones)
- Hebert Mexicana S.A.	(Químicos varios)
- Industrial Recuperadora S.A. de C.V.	(Reciclaje industrial)
- Ingenio de Mexicali S.A. (=)	(Azúcar, mieles, alcohol)
- Ingenio Santa Inés S.A. (=)	(Azúcar, mieles, alcohol)
- Inmobiliaria Mexicana del Pacífico S.A.	(Bienes inmuebles)
- Jalumex S.A. de C.V.	(Aluminio)
- Mecamex S.A.	(Tornos paralelos)
- Mexicana de Motores Eléctricos S.A. de C.V.	(Motores eléctricos)
- Naviera de Baja California S.A.	(Embarcaciones menores)

(*) Por naturaleza de la empresa se entiende el producto final o la rama en que está ubicada. Fuente: Ray Rosay Benito "La ofensiva empresarial"

- Fundidora Monterrey S.A. (Aceros laminados planos y no planos)
- Procesos Petroquímicos S.A. (Petroquímica básica)
- Productora de Engranajes y Reductores S.A. de C.V. (Engranajes y reductores de velocidad)
- Productora Ferretera Mexicana S.A. (Herramientas)
- Productos Básicos para Fertilizantes S.A. de C.V. (=) (Químicos varios)
- Proyecta, Ingeniería y Construcciones S.A. de C.V. (Construcción)
- Quimisolomex S.A. de C.V. (Químicos varios)
- Sociedad de Exploración, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana S.A. (Minería)
- Sales de Tancamichapa S.A. (=) (Químicos varios)
- Servicios Alimenticios Dina S.A. de C.V. (Alimentación)
- Solventes de Tehuantepec S.A. de C.V. (Químicos varios)
- Tracto Sidena S.A. (Tractores agrícolas)
- Triplay de Atenuique S.A. de C.V. (Triplay de maderas finas)
- United States Distilling Corporation (=) (Alcohol y derivados)

Desincorporaciones en proceso (Liquidación)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Agrícola de Aguabuena S.C.L. (=) (Agroindustria)
- Alcohólica de Puruarán S.A. (=) (Alcohol y derivados)
- Almacenes Caraza Campos S.A. (=) (Almacenes azucareros)

[*] contra la intervención del Estado". Siglo XXI. México. Anexo informativo p. 132-157 y "Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal". Volumen 5. Tomos I-IV. Presidencia de la República. 1982

- Ayotla Textil S.A. (Telas de algodón)
- Azufrera Limonta S.A. de C.V. (=) (Azufre y salmueras)
- Azufres Nacionales Mexicanos S.A. (=) (Azufre y salmueras)
- Bagazo Industrializado S.A. (=) (Derivados de la caña)
- Clemex Ingeniería S.A. (Motores)
- Compañía Alcoholera de Aguabuena S.A. (Alcohol y derivados) (=)
- Compañía Arrendadora de Equipo S.A. (Arrendamiento equipo industrial)
- Compañía Cuprífera La Verde S.A. (=) (Cobre)
- Compañía Mexicana Meridional de Fuerza S.A. (Producción y distribución de energía eléctrica)
- Compañía Mexicana Pacífico de Fierro S.A. (Fundición de metales)
- Compañía Minera Central S.A. (Minería)
- Compañía Minera Santa Rosalía S.A. (Cobre amollado)
- Distribuidora Comercial de Telas S.A. (Distribución de telas)
- Desarrollo Dirigido Somex S.A. (Consultoría industrial)
- Dravo de México S.A. de C.V. (Maquinaria)
- Edificaciones Monterrey S.A. (Bienes inmuebles)
- Eléctrica Monclova S.A. (=) (Equipo eléctrico)
- Industria Petroquímica Nacional S.A. (Petroquímica básica) (=)
- Industrial Cañera S.A. (=) (Derivados de la caña)
- Industrias Flir S.A. (Químicos varios)
- Ingenio de Aguabuena S.A. (=) (Azúcar, mieles, alcohol, bagazo)
- Ingenio de Edzna S.A. (=) (Azúcar, mieles, alcohol, bagazo)
- Ingenio El Cora S.A. (=) (Azúcar, mieles, alcohol, bagazo)
- Inmobiliaria Daride S.A. (Bienes inmuebles)

(*) Entidades no registradas por el Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal de 1982. Volumen 5 SEPAFIM p.13-16

- Ingenio de Estipac S.A. (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Ingenio José Martí S.A. (=) (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Ingenio Miguel Hidalgo S.A. (=) (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Ingenio Nueva Zelandia S.A. (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Ingenio Oacalco S.A. (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Ingenio 14 de Septiembre S.A. (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Inmobiliaria Tuzandépetl S.A de (Bienes inmuebles)
C.V.
- Maquinaria, Maniobras y Servi- (Bienes de capital sector azucarero)
cios Conexos S.A. (=)
- Mexaro S.A. de C.V. (=) (Caprolactama y sulfato de amonio)
- Minera Corzo S.A. (=) (Minería)
- Minerales Mexicanos Mayaqui S.A. (Minería)
de C.V. (=)
- Operadora Nacional de Ingenios S.A. (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo) (=)
- Operadora Textil S.A. de C.V. (Textiles)
- Perforadora y Minera del Norte (Minería)
S.A. (=)
- Procesos y Especialidades Side- (Fundiciones diversas)
rúrgicas S.A.
- Productos Domésticos Somex S.A. (Enseres menores)
- Promotora Industrial del Balsas (Proyectos de desarrollo)
S.A. de C.V.
- Sales y Alcalis S.A. (Químicos diversos)
- Servicios Agrícolas Cañeros S.A. (=) (Azúcar, alcohol, mieles y bagazo)
- Servicios y Suministros Siderúr- (Fundiciones diversas)
gicos S.A.
- Inmobiliaria Guadalupe S.A. (Bienes inmuebles)

- Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial S.A. de C.V. (Minería)
- Tractosomex S.A. de C.V. (Tractocamiones)
- Vitrium S.A. de C.V. (Químicos)

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Azufres Moralar S.A. (=) (Azufre)
- Maurimex S.A.
- Nacional de Instrumental Médico (Equipo médico)
S.A.

Dentro de las entidades liquidadas corresponde un número mayor a las pertenecientes al subsector de industria paraestatal de transformación y en menor número a entidades del subsector de industria paraestatal básica.

La variedad de ramas de donde el Estado desincorpora entidades abarca los bienes de consumo y los insumos de amplia difusión.

El impacto incluye la producción de fibras, embarcaciones, químicos varios, manufacturas y azúcar, alcohol y sus derivados.

Un caso que sobresale es el de la Fundidora Monterrey que constituyó una las liquidaciones más importantes en los albores del inicio del proceso de desincorporación. Al igual que en el caso de Aeroméxico, el argumento para proceder a su desaparición fue la "quiebra". Anteriormente se analizó la invalidez de este argumento puesto que la quiebra es una figura del derecho mercantil.

(=) *Ibides.* p. 14

Es necesario recordar que Fundidora Monterrey era una empresa de participación estatal mayoritaria, razón que sepulta aún más la idea de quiebra en una entidad descentralizada por excelencia.

Entre otras consecuencias, la liquidación de Fundidora Monterrey desplomó la producción de carbón en la región norte del país debido a que esta empresa requería de grandes volúmenes para su operación fundamentalmente en la rama de siderurgia.

En el caso de Solventes de Tehuantepec el Directorio del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal, consignaba que la empresa se encontraba en situación legal como proyecto suspendido. (*)

La empresa Hebert Mexicana no aparece en el mencionado directorio publicado en 1984, igualmente sucede con Sales de Tancachimapa. (*)

La empresa Tracto Sidena S.A. constituyó una de las primeras entidades desincorporadas, formaba parte del consorcio Sidena S.A. actualmente en proceso de venta.

Caso paralelo sucede con Triplay de Atenquique integrada a la Compañía Industrial de Atenquique entidad con venta concluida.

Para las empresas en proceso de liquidación el número de entidades del subsector de industria paraestatal de transformación continuó siendo grande y con respecto al subsector de industria paraestatal básica se incrementa el número de desincorporaciones.

(*) Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal. "Directorio del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal". 1984.

Nota: El alcance de este directorio es hasta diciembre de 1983.

Una constante para el sector industrial es la desaparición de los ingenios productores de azúcar, alcohol, mieles y bagazo.

En las entidades sujetas a proceso de liquidación los ingenios son desincorporados en un número significativo. Desaparecen los ingenios de Aguabuena, Edzna, El Cora, Estipac, José Martí, Miguel Hidalgo, Nueva Zelandia, Oacalco, y 14 de septiembre.

La minería es otra rama seriamente afectada dentro de estas entidades sujetas a proceso de liquidación.

Sobresale la liquidación de Industria Petroquímica Nacional debido a que este ramo se considera "estratégico" para la industria nacional.

Regresando a la minería, son liquidadas la Compañía Cuprífera La Verde, Compañía Minera Central, Compañía Minera Santa Rosalía, Minera Corzo, Minerales Mexicanos Mayaqui, Perforadora y Minera del Norte y Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial.

La producción de azufre disminuye sensiblemente con la desincorporación de Azufrera Limonta, Azufres Nacionales Mexicanos, y Azufres Moralar.

Dentro de las entidades pertenecientes al subsector de industria paraestatal básica se encuentra la Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, sumada ésta a las empresas mineras este subsector reduce notoriamente sus entidades.

Así, desde este momento se perfilaba la desaparición de los subsectores de industrial paraestatal básica y de industria para-

estatal de transformación, concentrándose la participación del Estado en el subsector de energía. Condicionando así el futuro de la dependencia centralizada coordinadora de este sector, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

20. Desincorporaciones concluidas (Venta)

20.1 (Agente Financiero: NAFINSA)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Naturaleza de la empresa*
--	---------------------------

- | | |
|--|--------------------------------------|
| - Accesorios Tubulares Especiales S.A. | (Tubos de acero) |
| - Adhesivos S.A. | (Adhesivos industriales y formol) |
| - Avatram Mexicana S.A. | (Casimires de lana y de mezclas) |
| - Bicicletas Cóndor S.A. | (Bicicletas y sus partes) |
| - Centrifugas Broadbent Interamericana S.A. de C.V. | (Centrifugas azucareras) |
| - Ceres Ecológica de México S.A. de C.V. | (Reciclaje de desechos) |
| - Cigarros La Tabacalera Mexicana S.A. de C.V. | (Cigarros) |
| - Compañía Industrial y Comercial Americana S.A. de C.V. | (Medidores de agua) |
| - Compañía Industrial de Atenquique S.A. | (Papel kraft y cajas de empaque) |
| - Compañía Mexicana de Radiología CGR | (Equipos de Rayos X y hospitalarios) |
| - Compañía Minera Mexicana del Cobre S.A. | (Cobre) |
| - Compañía Mexicana de Acido Sulfúrico S.A. | (Acido sulfúrico) |

(*) Rey Rosay, op. cit. p. 132-141

- Confecciones de Occidente S.A. (Telas)
- Dina Rockwell Nacional S.A. (Ejes para camiones)
- Envases y Empaques Nacionales S.A. (Artículos de papel)
- Forjamex S.A. (Piezas de forja estampa)
- Glicoles Mexicanos S.A. de C.V. (Etilenglicol)
- Indelta S.A. de C.V. (Ensamble de maquinaria)
- Interruptores de México S.A. (Interruptores de hexafluoruro)
- KSB Mexicana S.A. (Bombas de gran caudal y sumergibles)
- Nueva Nacional Textil Manufacturera El Salto S.A. (Telas de algodón)
- Sistemas de Energía Autónoma S.A. de C.V. (Minigeneradores de energía solar)
- Talleres Tlajomulco S.A. (Refacciones para bicicletas)

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agente Financiero: NAFINSA)

Empresas de Participación Estatal
Mayoritaria

- Celulosa del Pacífico S.A. (Celulosa y papel kraft)
- Clemex S.A. (Motores)
- Compañía Minera Naviera del Golfo S.A. de C.V. (Transportación de minerales)
- Fábrica de Tractores Agrícolas S.A. (Tractores)
- Manufacturera de Cigüeñales de México S.A. (Cigüeñales automotrices)
- Transportes Centrales S.A. (+) (Transportes)

(+) Venta de las acciones mediante asociación. SHCP. op. cit. Anexo 1 p.8

- Compañía Minera de Cananea S.A. (Cobre blister)
- Tubacero S.A. (Tubos de acero sin costura)

Empresas de Participación Estatal

Minoritarias

- Mexinox S.A. (Lámina de acero inoxidable)
- Oerlikon Italiana de México S.A. (Máquinas fresadoras)
- de C.V.

Para estas entidades hay una serie de casos que presentan irregularidades para su conclusión y proceso de venta.

Una de las primeras entidades desincorporadas fue Bicicletas Cóndor que fue adquirida por el grupo empresarial de la CTM dirigido por Jorge Leipen Garay sin que se precisara el monto de la venta.

Para el caso de Centrifugas Broadbent esta venta se efectúa en paralelo a la venta de ingenios azucareros con objeto de que exista un desligamiento total por parte del Estado de las empresas relacionadas directa e indirectamente con el ramo azucarero.

Con la venta de Avantram Mexicana termina la participación estatal en la fabricación de casimires.

Agregando elementos al caso de Bicicletas Cóndor el gobierno emprendió un programa de modernización de plantas obsoletas y convirtió a esta empresa en la mejor fabricante de bicicletas cuando fue recibida por el propio gobierno en condiciones de desastre productivo y financiero. (101)

Una situación peculiar muestra la venta de la Compañía Industrial de Atenquique S.A. Bennett y Sharpe apuntan: "Como en el caso del acero, la escasez generada por la guerra y el fracaso del sector privado para enfrentar las necesidades resultantes llevaron a NAFINSA a las primeras inversiones en papel y cemento. En la industria del papel, la Compañía Industrial de Atenquique fue creada en 1941 por un grupo de empresarios encabezados por el magnate azucarero Aarón Saenz. Cuando las necesidades de capital del proyecto agotaron los recursos de este grupo privado, NAFINSA intervino para dar financiamiento, primero bajo bonos y acciones preferenciales, pero más tarde incluyendo una posición mayoritaria en el capital." (102)

Este el caso de una reprivatización, el Estado literalmente salvó a esa empresa productora de derivados del papel y ahora siendo seguramente rentable es vendida. Entre otras cosas esta empresa tiene entre sus funciones el establecer y operar plantas industriales para la fabricación de pastas celulósicas, tanto químicas como mecánicas, papel, sosa cáustica, cloro y sus derivados. Igualmente, el explotar salinas, yacimientos de cal, sulfato de sodio, salitre y toda clase de sustancias minerales suscepti-

(101) Rey Rozay, op. cit. p. 104-105

(102) Bennett Douglas y Sharpe Kennet. "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado Mexicano, 1917-1970". foro Internacional Jul-Sep 1979 XX-1 El Colegio de México. p. 48

bles de emplearse en la elaboración y refinación de pastas celulósicas y de papel. Asimismo, establecer y operar laboratorios y plantas experimentales para el estudio y fomento de la industria de la celulosa y sus derivados, y plantas productoras de materias primas básicas o secundarias para dicha industria. (103)

Ubicada en el estado de Jalisco hubiera sido preferible la transferencia al gobierno jalisciense y la participación de las autoridades municipales por el peso de la empresa en la región.

Por otra parte si no es "estratégica" o "prioritaria" una empresa como Atenquique difícilmente se puede saber cuáles entidades lo son y cuáles no. El gobierno federal se convierte en el restaurador de empresas mal administradas por los particulares y posteriormente las devuelve en condiciones por demás favorables.

Con las ventas de Atenquique y Celulosa del Pacífico el Estado se retira por completo de una rama industrial clave dentro de la economía nacional.

La conclusión de las ventas de Compañía Mexicana de Cobre y Compañía Mexicana de Acido Sulfúrico presentaron una serie de irregularidades. La Compañía Mexicana de Cobre fue enajenada después de que se recibieron una serie de ofertas por parte de diversos grupos industriales destacando Peñoles y Protexa entre otros. Finalmente fue vendida a Jorge Larrea bajo una curiosa y singular transacción.

(103) Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Volúmen 5
 tomo II. pp. 677-678. Presidencia de la República 1982

El mencionado empresario, consiguió un préstamo de 706 millones de dólares por parte de cuatro organismos financieros: Nacional Financiera (500); Morgan Guaranty Trust of New York, con cargo a Industrial Minera México, la empresa mayor del Grupo que lleva ese nombre (126); Banca Serfin, con cargo a Minerales Metálicos del Norte, otra empresa del mismo Grupo (30). Además, otras empresas del mismo Grupo Industrial Minera México, le otorgaron en préstamo a éste los 594 millones de dólares restantes para complementar los mil trescientos (1 300) que pagó por Mexicana de Cobre y llevándolo en forma adicional la Compañía Mexicana de Acido Sulfúrico. (104)

En suma, el Grupo Industrial Minera México, comprando títulos de deuda externa y haciendo una serie de movimientos internos, adquirió de NAFINSA la riquísima mina de cobre cuyas reservas son similares a las de Minera de Cananea. Ocupando, por esto el segundo lugar como empresa productora de cobre en México.

Sin lugar a dudas esta venta que involucró a dos empresas constituyó uno de los mayores escándalos del proceso de desincorporación. El señor Larrea se había declarado insolvente días antes del finiquito de la venta y de la noche a la mañana con el apoyo financiero del agente vendedor (NAFINSA) adquiere a las dos empresas mencionadas.

La transparencia y seriedad del proceso de desincorporación virtualmente no existen ante casos como estos. La venta de Mexicana de Cobre implica la "desnacionalización" de recursos del subsuelo nacional además de la privatización de los activos de la empresa.

(104) Fuente: Alberto Barranco Chavarria "Empresa" La Jornada del 19 de enero de 1989. Sección de Economía

Por otra parte, la empresa Dina Rockwell integrante del grupo Dina, nació bajo circunstancias similares a las de la Compañía Industrial de Atenquique.

Bennett y Sharpe apuntan: "Con Dina se puede contemplar un patrón similar. Después de la intervención de NAFINSA y de su reorganización durante la administración de López Mateos, recuperó con prontitud su fortaleza organizativa y un cierto grado de independencia. Algunas de sus expansiones han seguido las pautas de última instancia. Cuando FANASA, productora del malogrado automóvil Borgward quebró, DINA intervino para utilizar la planta y el equipo de la firma. Con la planta ensambladora DINA organizó una subsidiaria llamada Maquiladora Automotriz Nacional (MAN) la cual firmó un contrato, primero con International Harvester y más recientemente con General Motors para ensamblar bajo licencia sus camiones de carga. Con la fábrica de motores automotrices, DINA formó (con un 30%) una empresa mixta con Nafinsa (30%) y Noth American Rockwell (40%), para producir camiones de servicio pesado y ejes de autobús: la firma resultante se llamó Dina-Rockwell." (105)

De la conclusión del proceso de venta de esta empresa resulta sorprendente que el Estado abandone la producción de camiones con actividades típicamente industriales y cuyo largo historial en el consorcio DINA, hicieron que éste se convirtiera en uno de los principales consorcios empresariales hoy prácticamente desmantelado.

La empresa Glicoles Mexicanos S.A. fue vendida según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por tratarse de una inversión

(105) Bennett Douglas y Sharpe Kennet. op. cit. p. 56

"temporal" cuyos objetivos ya habían sido cumplidos.

La propia dependencia afirma: ". La Banca de Fomento promovió la integración de nuevos grupos de inversionistas que abordaran conjuntamente con estas instituciones al desarrollo de los proyectos requeridos, complementando sus esfuerzos con aportaciones de capital de riesgo y elevando la rentabilidad de las inversiones mediante el otorgamiento de apoyos crediticios en condiciones promocionales. La venta de las empresas constituidas de esta manera, una vez alcanzada su consolidación y madurez, confirma el carácter temporal de las inversiones de la Banca de Fomento una vez cumplidos sus objetivos de promoción. Como ejemplo de esto, puede mencionarse el caso de la empresa Glicoles Mexicanos S.A. de C.V., empresa creada, consolidada y finalmente vendida por Nacional Financiera, S.N.C." (106)

Con este singular criterio de temporalidad, quiere decir que el Estado asume la parte más difícil de una empresa que consiste en el arranque del proyecto, la consolida y finalmente la privatiza.

El Estado con este criterio "temporal" exenta al sector privado de realizar las primeras inversiones. La subsidiariedad del Estado se ratifica al convertirse en "consolidador" de proyectos industriales directamente benéficos a la iniciativa privada.

Dado que esta empresa había alcanzado su grado de madurez la ventaja de haberla conservado bajo la tutela estatal indicaba la presencia de entidades sanas y en buen funcionamiento.

De nueva cuenta, los criterios de desincorporación son vagos, imprecisos, aleatorios y sobretodo, aplicados arbitrariamente.

La empresa Nueva Nacional Textil Manufacturera El Salto igualmente fue adquirida en condiciones deplorables operativa y financieramente, la administración estatal la convirtió en la empresa textil de algodón más moderna del país. (107)

En este caso como en muchos otros, no existe explicación oficial del motivo de esta venta.

Asimismo, no existe explicación aparente para el desprendimiento de Sistemas de Energía Autónoma dado que era una empresa que utilizaba tecnología de punta y concentraba sus esfuerzos en la búsqueda de fuentes alternativas de energía.

En relación a las entidades en proceso de venta la primera de ellas Celulosa del Pacífico S.A. pasó a manos del Estado cuando al crearse la Forestal Vicente Guerrero, en 1972 ésta adquirió las acciones de Celulosa del Pacífico (misma que fue constituida por particulares en 1966).

Las atribuciones esenciales de esta empresa son la fabricación y producción industrial de toda clase de artículos derivados de productos forestales. Con lo anterior, el binomio Forestal Vicente Guerrero-Celulosa del Pacífico consistía en que la primera suministra la materia prima y la segunda efectuaba el proceso de transformación.

En este caso se optó por la venta cuando lo conveniente hubiera sido no romper este binomio fusionando a la Celulosa del Pacífico con la Forestal Vicente Guerrero, subsistiendo ésta última como fusionante. Manteniendo así, la articulación de esta rama industrial, éste es otro caso de reprivatización.

Indudablemente, dentro de estas empresas en proceso de venta el caso más sobresaliente es el de la Compañía Minera de Cananea S.A.

Bennett y Sharpe hablando de los orígenes de Cananea señalan: "Por una serie de razones, con frecuencia ha sido difícil el localizar inversionistas privados mexicanos dispuestos y capaces; destacan entre ellas el alto costo inicial del 51% de capital, la debilidad del mercado financiero, las diferencias entre inversionistas extranjeros y mexicanos potenciales sobre la reinversión de utilidades, etc. Durante un tiempo el gobierno mexicano ayudó a subsidiar la mexicanización con incentivos fiscales y otras concesiones, pero más recientemente, al encontrar que estas medidas eran demasiado costosas en términos de los ingresos fiscales programados, ha promovido la mexicanización actuando él mismo como inversionista de última instancia, al proporcionar esa porción de inversión mexicana que el capital privado habría estado renuente a adelantar. Así, por ejemplo, cuando la mina gigante de la Anaconda en Cananea fue mexicanizada en 1971, NAFINSA ayudó a reunir al consorcio de inversionistas mexicanos que compraron el 51%. El 10% de las acciones fue al Banco Nacional de México (un importante grupo privado bancario), una proporción más pequeña fue reservada para trabajadores y empleados de la mina, una serie de otros inversionistas privados tomó pequeños porcentajes y NAFINSA puso el resto (parte a través de Cobre de México, subsidiaria suya). NAFINSA también concedió los préstamos para hacer posible las compras de algunos de los otros inversionistas". (108)

Existen una serie de datos que reafirman la importancia de Compañía Minera de Cananea, está considerada como una de las diez primeras del mundo en producción de cobre, está valuada en un billón 310 mil millones de pesos, representa el 20% del total de las exportaciones mineras nacionales. Por otra parte, en 1987 llegó a ocupar el lugar 208 dentro de las 500 empresas más importantes de América Latina, al alcanzar ventas por 193.6 millones de dólares y sus activos alcanzaron la suma de mil 738.4 millones. Finalmente, entre la Compañía Mexicana de Cobre (vendida) y la Compañía Minera de Cananea producen el 5% de la producción mundial de cobre y Cananea tiene reservas probadas hasta el año 2036, exportando 150 mil toneladas diarias a Sudcorea, España y Japón. (109)

En los últimos meses de la administración 1982-1988 no se concretó esta venta siendo que el proceso se inició el mes de febrero de 1988 y en los primeros meses de 1990 aún no termina entre otras causas debido a las irregularidades y dudas dentro del proceso de desincorporación en general.

Si a pesar de los datos anteriormente expuestos el proceso de venta de Cananea llegase a concretarse ocurriría la "desnacionalización" más importante de los últimos tiempos. Junto con la venta de Compañía Minera Mexicana del Cobre (surgida de la mina La Caridad) al venderse Cananea la desarticulación de esta rama de producción minera sería inevitable y el agotamiento de las reservas mineras de cobre provocaría volver a la extracción desmedida y no a la transformación para fortalecer la economía nacional.

(109) Fuentes: Revista "Visión" febrero de 1988 y columna "Empresa" de el periódico la Jornada octubre, noviembre de 1988

La empresa Tubos de Acero es fundada por Bruno Paglai empresario inmigrante, la firma es creada de manera conjunta con intereses acereros italianos. (110)

Entre otros datos Tubacero contaba en 1982 con un capital de 2 800 millones de pesos, tenía inversión pública, privada y extranjera, 20 296 de activos y con un personal ocupado de 5 791 trabajadores que la colocaban entre las empresas públicas más importantes dentro del ramo. (111)

Como en otros casos, sin mediar explicación se sujeta a proceso de venta.

Finalmente dentro de estas entidades del grupo NAFINSA, la empresa Clemex es puesta en venta bajo una justificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La dependencia dice: "En otras ocasiones se optó por que el Estado permaneciera en las empresas en forma minoritaria, para inducir la formación de nuevos grupos de inversionistas y tecnólogos, complementando sus acciones y manteniendo una posición que permitiera promover y apoyar el desarrollo futuro del proyecto, tal es el caso del Sector Industrial de Bienes de Capital. Un ejemplo ilustrativo de esta situación lo es la venta de la empresa Clemex, cuyos alcances rebasan las posibilidades en lo individual de las principales industrias productoras de bienes de capital en el país, por lo que el Estado deberá promover la creación del grupo comprador que permita dar el uso adecuado a las instalaciones y tecnología de esta empresa que tiene niveles competitivos mundialmente." (112)

(110) Bennett y Sharpe op. cit. p. 50

(111) Rey Rozay. op. cit. pp. 136-137

(112) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. pp. 31-32

Con estos argumentos, el Estado no sólo se limita a poner en venta a la empresa y recibir ofertas, sino que ahora él mismo promueve la formación del grupo comprador. Resulta contradictoria la justificación de "dar un uso adecuado a las instalaciones" entonces no se entiende que siendo una empresa de competitividad mundial tuviese un uso inadecuado de sus instalaciones.

Por otra parte, si la intervención del Estado sirvió para hacer de ésta empresa competitiva a nivel internacional, entonces por esta simple razón debió de haber permanecido bajo la tutela estatal, dado que no era ninguna empresa mal administrada ni con problemas financieros.

20.2 Desincorporaciones concluidas (Venta)

(Agente Financiero: BANAMEX)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Aceros Esmaltados S.A. de C.V. (Línea blanca)
- Acros S.A. (Línea blanca)
- Acrotec S.A. (Válvulas y termostatos para línea blanca)
- Atsugi Mexicana S.A. de C.V. (Bombas de agua y aceites automotrices)
- Corporación Nacional Industrial S.A. (Electrodomésticos)
- Estufas y Refrigeradores Nacionales S.A. (Línea blanca)
- Fibras Nacionales de Acrílico S.A. (Fibra acrílica)
- Formados APB S.A. (Electrodomésticos)
- Hules Mexicanos S.A. (Hule sintético y negro de humo)
- Inmuebles y Equipos Industriales S.A. de C.V. (Motocompresoras para refrigeradores)
- Manufacturera Corpomex S.A. (Aparatos electrodomésticos)
- Manufacturera Mexicana de Partes de Automoviles S.A. de C.V. (Radiadores, anillos y amortiguadores)

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Minera Real de los Angeles S.A. de C.V. (Oro y plata)
- Minera Lampazos S.A. de C.V. (Oro y plata)
- Química Flúor S.A. de C.V. (Flúor)

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agente Financiero: BANAMEX)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Astilleros Unidos de Ensenada (Construcción de embarcaciones)
S.A. de C.V.
- Astilleros Unidos de Guaymas (Construcción de embarcaciones)
S.A. de C.V.
- Centro Industrial Bioquímico (Química orgánica)
S.A. de C.V.
- Compañía Minera Cedros S.A. de C.V. (Minería)

Dentro de estas empresas cuatro de ellas tenían una relación muy especial: Aceros Esmaltados, Aceros Acrotec y Estufas y Refrigeradores Nacionales.

Bennett y Sharpe comentan: "Desde 1970, Aceros Esmaltados S.A. se ha orientado hacia la creación de una firma productora filial, Estufas y Refrigeradores Nacionales S.A. y de una firma que coordine la distribución y venta de los productos de estas dos firmas, Aceros S.A.. Estos movimientos se efectuaron "para complementar la producción" de Aceros Esmaltados y "mantener la posición que ha sido obtenida en el mercado nacional y centroamericano". (113)

Tiempo después en 1981 aparece otra firma dentro del mismo consorcio, Acrotec S.A. encargada de suministrar válvulas y termostatos para línea blanca, actividad fundamental del grupo mismo.

[113] Bennett y Sharpe. op. cit. pp. 57-58

Con la venta de este consorcio al grupo Monterrey a través del grupo Vitro se fortaleció la competencia de éste hacia el Grupo Industrial Saltillo (GIS) en el renglón del mercado interno de estos productos indispensables en los hogares mexicanos.

En relación a la venta de Hules Mexicanos S.A. la Secretaría de Hacienda y Crédito Público argumenta sobre la enajenación.

La dependencia señala: "Desarrollo Tecnológico.-En otros casos, las empresas a desincorporar se ubican en ramas donde el cambio tecnológico es constante y resulta ser un elemento fundamental para la permanencia de la empresa en un mercado nacional e internacional cada vez más integrado y competitivo. Así, la recomendación de la Coordinadora de Sector se dió en el sentido de buscar no sólo nuevos inversionistas en el sector correspondiente, sino también promover la incorporación de nuevos tecnólogos que permitan que la industria mexicana se mantenga a niveles competitivos y avanzados con nuevos desarrollos, innovación y comercialización.

Un ejemplo en este sentido lo representa la venta de Hules Mexicanos S.A. donde en materia de hule sintético el país requiere del cambio tecnológico hacia las denominadas especialidades." (114)

Así bajo estos conceptos uno de los argumentos es de la "búsqueda de nuevos inversionistas" y el cambio tecnológico. Esto quiere decir que el sector privado es el único capaz de "innovar" y "desarrollar" nuevas tecnologías lo que implica según la dependencia una autodescalificación por parte del Estado para promover este "desarrollo tecnológico".

(114) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. pp. 29-10

Por otra parte la empresa Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles tuvo algunos aspectos interesantes en su desarrollo.

Bennett y Sharpe analizan: "Desde 1970 la actitud agresiva de estos gerentes ha sido reforzada por la orientación de la alta jerarquía de SOMEX, gran parte de la cual viene del complejo Hacienda-Banco de México-NAFINSA S.A. Así, por ejemplo, Manufacturera Mexicana de Partes de Automóvil (MEX-PAR) ha ido recientemente más allá de sus líneas de producción originales al integrar una empresa mixta con la Blackstone Corporation (formando la Mex-Par-Blackstone) para producir, sobre todo con fines exportables, radiadores automotrices". (115)

Naturalmente, no existen datos sobre las razones para la venta de esta empresa.

La empresa Minera Real de los Angeles S.A. de C.V. se cotizó en siete mil millones de pesos y es considerada como una de las minas a cielo abierto productoras de oro y plata más grandes del mundo. (116)

Junto con Minera Real de los Angeles se vendieron Minera Lampazos y Química Flúor en 102 mil millones de pesos al Grupo Frisco, venta que se realizó fuera del alcance de la opinión pública para su conocimiento y discusión.

En relación a las empresas en proceso de venta de concretarse las ventas de los Astilleros de Ensenada y Guaymas el Estado se retirará por completo de esta rama de construcción de embarcaciones.

Asimismo, con el proceso de venta de Compañía Minera Cedros la intervención estatal desaparece del ramo minero.

(115) Bennett y Sharpe. op. cit. p. 57

(116) La Jornada Sección de Economía p. 27 19 de octubre de 1988

20.3 Desincorporaciones concluidas (Venta)

(Agente Financiero: BANCOMER)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Naturaleza de la empresa*
- Aceros Rassini S.A. de C.V.	
- Auto Express Regiomontano S.A.	(Transporte)
- Barrenas de Acero y Aguces S.A.	(Herramientas para la minería)
- Bolsas de Papel Guadalajara S.A.	(Derivados del papel)
- Bolsas y Artículos de Papel S.A.	(Derivados del papel)
- Cabezas de Acero Kikapoo S.A.	(Partes de maquinaria)
- Envases Generales Continental	(Envases)
- Envases Rassini S.A. de C.V.	(Envases de acero)
- Grupo Rassini S.A. de C.V.	(Fundiciones de acero)
- Industrias Fairbanks Morse de Centroamérica S.A.	(Equipo eléctrico industrial)
- Manufacturas Cargo S.A. de C.V.	(Fabricación de cartoncillo)
- Polietileno de Monterrey S.A.	(Polietileno)
- Politécnica de Monterrey S.A.	
- Petroquímica de México S.A.	(Petroquímica)
- Rassini Rheem S.A. de C.V.	(Fundiciones de acero)
- Recipientes Mexicanos S.A.	(Envases de acero)
- Sonocal	(Cal)
- Tornillos Rassini S.A. de C.V.	(Tornillos)
- Poliestireno y Derivados S.A. de C.V.	(Resinas de poliestireno)
- Mármoles del Valle del Mezquital S.A.	(Mármol)
- Vitrium, División Farmacéutica S.A. de C.V.	(Productos Farmacéuticos)

(*) Rey Rosay, op.cit. p. 132-141

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agente Financiero: BANCOMER)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Fletes Mar S.A. (Transportes)
- Fletes Marsa S.A. (Transportes)
- Procesadora de Acero Rassini S.A. (Fundiciones especializadas)

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Electrometalurgia de Veracruz S.A. (Carburos y corindones de C.V. abrasivos)

El consorcio que comprende Aceros Rassini, Envases Rassini, Grupo Rassini, Rassini Rheem, Tornillos Rassini y Procesadora de Acero Rassini (en proceso de venta) tiene su origen vinculado a Altos Hornos de México S.A.

Bennew y Sharpe señalan: "Habiéndose iniciado como una planta única en Monclova, Coahuila, Altos Hornos se mantiene hasta hoy en el centro de un complejo de 38 empresas subsidiarias totalmente poseídas, y compañías en las cuales posee un porcentaje sustancial de las acciones, un impresionante ejemplo del carácter cambiante y del dinamismo de algunas de las principales firmas estatales."

Recalcando lo anterior los autores señalan: "No hay duda que algunas de las adquisiciones de Altos Hornos han seguido los lineamientos de última instancia. Rassini Rheem, por ejemplo, productora de amortiguadores para la industria automotriz, fue organizada originalmente por inversionistas privados mexicanos, aunque después

de 1962 ya incluía algo de capital extranjero. Durante la mitad del decenio anterior la firma perdió mucho dinero e incurrió en deudas con Altos Hornos y Rheem International, el socio extranjero. En 1969, con la empresa al borde del colapso, Altos Hornos y Rheem se hicieron cargo de la firma con participaciones aproximadamente iguales." (117)

Con estos antecedentes el grupo se expandió hasta abarcar varias subramas de la fundición especializada que lo constituyeron como un grupo muy poderoso, siguiendo la tradición de reconstrucción del Estado mexicano hacia empresas del sector privado prácticamente en quiebra. No existen datos que expliquen los motivos reales de la venta de todo este consorcio.

Para las empresas Autoexpress Regiomontano S.A., Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa la Secretaría de Hacienda explica los motivos de la venta: "Criterios de Grupo Industrial.- Algunas de las empresas que formaban parte del Sector Paraestatal surgieron ligadas a otras empresas de la propia Administración Pública, atendiendo a criterios de integración de grupo industrial. Así, se constituyeron empresas vinculadas a alguna otra a través de la prestación de servicios de apoyo, corporativos o comerciales.

En estos casos, cuando la empresa a la cual se atendía en base a dichos criterios, se definió dentro del universo de las que permanecerían como entidades paraestatales, se acordó desincorporar sus empresas asociadas, subsidiarias o afiliadas por los mecanismos de fusión, liquidación o venta. Un ejemplo lo constituyen las ventas de

(117) Bennet y Sharpe. op. cit. p.56

las empresas Autoexpress Regiomontano, S.A., Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa S.A. empresas transportistas establecidas para dar servicio al grupo Sidermex". (118)

Es importante señalar los casos de Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa S.A. que se encontraban en un procedimiento de desincorporación distinto al que se sujetaron finalmente. La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en otro apartado señala: "En este sentido, una actitud responsable del Estado no resulta consecuente con el hecho de incluir en el proceso de venta a empresas que no fueran viables o factibles de ser adquiridas y manejadas por los sectores social o privado manteniéndose la continuidad de éstas y permitiendo con la utilización de la planta productiva, el sostenimiento y generación de empleos, su producción, exportaciones y demás contribuciones económicas y sociales, obtener, en adición al producto de la venta, las mejores condiciones posibles para el Estado.

Es sin embargo importante resaltar que en ocasiones el análisis ha permitido modificar a la inversa el proceso, esto es, incluir dentro de las empresas en venta entidades cuya desincorporación había sido contemplada por otras vías y sobre las cuales se logró establecer la factibilidad de su venta. Tal es el caso de las empresas Inmobiliaria Industrial S.A. de C.V., Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa S.A. las que se encontraban sujetas a liquidación en primera instancia y sobre las cuales se logró determinar la viabilidad de su operación e identificar en el transcurso de otras inversionistas inte-

resados, presentándose el caso a la Coordinadora Sectorial y obteniéndose el acuerdo favorable de la Comisión para la modificación del proceso de liquidación por el de venta." (119)

A pesar de la justificación de la dependencia, a lo largo de este análisis no se encuentran casos de reconsideración en donde se cancelan procesos de venta. La SHCP incluye esta justificación bajo el apartado de "Factibilidad de la empresa" y por los casos analizados hasta el momento la tendencia es contraria. Si Fletes Mar S.A. y Fletes Marsa S.A. daban servicio de transporte al Grupo Sidermex con la consecuente baja en los costos, al privatizarse estas entidades los mismos costos para Sidermex se verán incrementados. Una verdadera reconsideración implicaría que el Estado conservara a cierto tipo de entidades y no liquidar o privatizar como únicas vías alternativas. El proceso de desincorporación en sus instancias aplicadoras supuestamente "reconsidera" pero lo único que hace es reafirmar las constantes en el propio proceso: liquidación, privatización y reprivatización.

La empresa Marmóles del Valle del Mezquital S.A. es otro ejemplo de estas "reconsideraciones a la inversa" inicialmente transferible al Estado de Hidalgo, en el año 1988 se publica una resolución de desincorporación en donde se da contraorden y la empresa se somete a venta. La resolución se limita a enunciar la nueva disposición sin que medie explicación convincente alguna.

Aparte, la venta de la empresa Petroquímica de México se hace en paralelo a la disposición que reclasificó ciertos productos petroquímicos dentro de la petroquímica básica o en petroquímica secundaria

y que literalmente abrió la puerta para la participación de empresas privadas en ciertos productos anteriormente clasificados como "petroquímicos básicos". Hecho que se ratifica con las sendas resoluciones que autorizan a diversas empresas a participar en la explotación de estos productos.

Esta resolución a fines de 1986 empezó a acelerar la polémica sobre cuál iba a ser el papel de la intervención económica del Estado hacia el futuro, esta polémica no tardó mucho en disiparse cuando las acciones subsecuentes del Estado se orientaban hacia una actuación subsidiaria y no interventora en beneficio del capital privado y extranjero. Primero reclasificando petroquímicos y luego liquidando y vendiendo empresas al por mayor.

20.4 Desincorporaciones concluidas (Venta)

(Agente Financiero: Banca Serffin)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Naturaleza de la empresa*
- Atisa Atkins S.A. de C.V.	(Servicios de ingeniería)
- Barita de Sonora S.A.	(Barita)
- Carros de Ferrocarril de Durango S.A.	(Equipo rodante ferroviario)
- Cementos Anáhuac del Golfo S.A.	(Cementos)
- Cerámicas y Ladrillos S.A.	(Materiales para construcción)
- Ceser S.A.	(Materiales para construcción)
- Cloro de Tehuantepec S.A.	(Cloro y sosa)
- Compañía Industrial Jacaranda S.A. de C.V.	(Textil)
- Compañía Textil Mexicana S.A.	(Hilados)
- Concretos Procesados S.A.	(Materiales de construcción)
- Concretos Tamaulipas S.A.	(Materiales de construcción)
- Distribuidora San Lorenzo S.A.	(Distribución de aguas minera- les embottelladas)
- Embotelladora Garci Crespo S.A.	(Aguas minerales embottelladas)
- Granja Buenagua S. de R.L.	(Aguas minerales embottelladas)
- Hilados Guadalajara S.A. de C.V.	(Hilados)
- Hilos Cadena S.A. de C.V.	(Hilos para costura y bordado)
- Inmobiliaria La Cantera S.A.	(Bienes inmuebles)
- Manantiales de San Lorenzo S.A. de C.V.	(Aguas minerales embottelladas)
- Manufacturas Electrónicas S.A.	(Giradiscos)

(*) Rey Roway. op. cit. p. 132-141

- Materias Primas Anáhuac del Golfo S.A. (Materiales para construcción)
 - Mecánica Falk S.A. de C.V. (Equipo de transmisión de fuerza)
 - Mexicana de Autobuses S.A. (Autobuses y trolebuses)
 - Navicement S.A. (Materiales para construcción)
 - Nueva San Isidro S.A. (Vajillas)
 - Perfiles y Estructuras de Durango S.A. (Estructuras de acero)
 - Porcelana Euromex S.A. (Loza y porcelana)
 - Productos Químicos e Industriales del Bajío S.A. (Químicos varios)
 - Refrescos y Alimentos Garcí Crespo S.A. de C.V. (Aguas minerales embotelladas)
 - Sosa Texcoco S.A. (Sosa, carbonato, bicarbonato y cloruro de sodio)
 - Transportes Garcí Crespo S.A. (Aguas minerales embotelladas)
 - Transportación Marítima Mexicana (Navegación comercial)
- Empresas de Participación Estatal Minoritaria
- Aceros Tourné S.A. (Acero)
 - Metalúrgica Almena S.A. (Fundiciones)

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agente Financiero: Banca Serfin)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- AHMSA Ingeniería (Acero)
- Comercial de Telas S.A. (Industria textil)

- Dina Autobuses S.A. de C.V. * (Autobuses)
- Dina Camiones S.A. de C.V. * (Camiones)
- Dina Motores S.A. de C.V. * (Motores para camión y autobus)
- Fundiciones de Hierro y Acero S.A. (Siderurgia)
- Grafito de México S.A. (Grafito amorfo y cristalino)
- Macocozac S.A. (Explotación minera)
- Moto Diesel Mexicana S.A. de C.V. (Motores diesel)
- Motores Perkins S.A. (Motores diesel)
- Plásticos Automotrices Dina S.A. * (Refacciones para camiones)
- Refractarios Hidalgo (Materiales refractarios)
- Siderúrgica Nacional S.A. (SIDENA) (Fundiciones, aceros aleados y tractores agrícolas)
- Tereftalatos Mexicanos S.A. (Acido tereftálico)
- Zincamex S.A. (Zinc)

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

- Hotel Chulavista Monclova S.A. (Servicios turísticos)

El Grupo Anahúac del Golfo y sus subsidiarias (Cementos Anahúac del Golfo, Ceser, Materias Primas Anáhuac del Golfo y Navicement S.A.) fueron vendidas a Eagle Cement Corporation, accionista principal del Grupo Cementos Mexicanos. En estas entidades el gobierno tenía una participación de 40, 40, 49 y 40 por ciento respectivamente. (120)

Con estas ventas y las de Concretos Procesados y Concretos Tamaulipas el Estado deja de participar en el ramo de materiales

(120) Revista "Visión" Sección Mexicana 8 de febrero de 1988.

(*) El proceso concluyó con la venta de estas empresas al Consorcio G. Octubre de 1989

para construcción. Igualmente, sobresale la venta del Grupo Anáhuac del Golfo a un consorcio mayoritariamente de participación extranjera, con el consecuente fortalecimiento de dicho consorcio.

La empresa Cloro de Tehuantepec, en donde existía una participación estatal del 80 %, fue vendida al Grupo Prime y a Química Penwalt. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el criterio para esta venta fue la "Participación minoritaria del Estado".

La dependencia justifica este criterio: "Dicha recomendación obedeció a que determinadas empresas se localizan en sectores de la actividad económica en donde el Estado es el principal o único productor de los insumos de la empresa e consumidor de productos de la misma, de tal suerte, se consideró conveniente que el Gobierno Federal o alguna de sus entidades mantuviera una participación minoritaria; en este contexto se ubica la venta de la empresa Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V. en la cual el Gobierno Federal mantiene su presencia en el capital social de la empresa por conducto de PEMEX, quien detenta un 10% de sus acciones". (121)

Al igual que con Clemex el Estado se deshace de empresas vitales y económicamente viables, no es difícil imaginarse para quién o quienes resulta "conveniente" ésta participación minoritaria estatal.

Por lo que respecta a las empresas Distribuidora San Lorenzo S.A., Manantiales San Lorenzo S.A., Embotelladora Garci Crespo S.A., Refrescos y Alimentos Garci Crespo S.A. y Transportes Garci Crespo S.A. el Estado se retira por completo de la producción y distribu-

(121) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. p. 31

(*) Esta empresa es la más importante productora de sosa cáustica y cloro de América Latina. Fuente: Revista "Expansión" Junio de 1989 p.47

ción de aguas minerales embotelladas, una rama económica en donde aquí sí la presencia estatal es muy cuestionable. Sin embargo, el problema de estas empresas, vendidas entre 1985 y 1986, consiste en que se enajenaron a favor del Grupo Visa, propietario de la empresa Peñafiel, resultando la constitución de un virtual monopolio en ésta industria. Es incluida también la venta de la empresa Granja Buenagua S.A. dentro de esta operación. (122)

Las empresa Hilos Cadena S.A. de C.V., Hilados de Guadalajara S.A. de C.V., y Compañía Textil Mexicana fue vendida al grupo empresarial de la CTM. Esta venta que además incluyó a la Compañía Industrial Jacaranda, es uno de los pocos casos en donde el sector social adquiere entidades desincorporadas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público consigna esta venta bajo el criterio de "Defensa del empleo y la planta productiva", aunque como se ha observado este es el criterio menos utilizado dentro del proceso de desincorporación para toda la Administración Pública Descentralizada. (123)

Por su parte, Mexicana de Autobuses S.A., empresa perteneciente al grupo DINA, siendo la principal productora de vehículos de pasajeros en América Latina fue vendida al grupo empresarial dirigido por Samuel Wissiger Karpul.

La venta de Porcelanas Euromex S.A. tuvo que cumplir un requisito para su puesta en el mercado que consistió, según la SHCP, en la terminación de un sistema de hornos con objeto de dar viabilidad a la enajenación. (124)

(122) Periódico La Jornada. Sección de Economía. p. 27. 31 de octubre de 1988

(123) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. p. 33.

(124) Ibid. p. 46.

Al igual que el Grupo Textil Cadena, la CTW (Confederación de Trabajadores de México) adquirió la empresa de loza Nueva San Isidro S.A.

Sosa Texcoco S.A. que era propiedad gubernamental en su totalidad fue vendida al Grupo Salim Nasta, a la postre principal cliente de la misma. Inexplicable enajenación ya que debido al monto de su inversión estatal (100%) no es comprensible el motivo de esta venta. (125)

Asimismo, no hay explicación para la venta de las acciones de Transportación Marítima Mexicana (14%) cuando esta es la principal compañía de marina mercante en el país. (126)

Por lo que respecta a las empresas en proceso de venta, el caso sobresaliente corresponde a las filiales del Grupo DINA, Dina Autobuses S.A. de C.V., Dina Camiones S.A. de C.V., Dina Motores S.A. de C.V., Plásticos Automotrices Dina S.A., Motores Diesel Mexicana S.A. de C.V. y Motores Perkins S.A. hecho que implica la privatización de uno de los principales consorcios estatales.

Existen datos relevantes, las seis empresas del grupo han logrado trabajar con números negros, en las ventas de camiones y autobuses muestran recuperación ascendiendo a 2 mil 588 unidades vendidas representando un 68% de avance de la meta programada., igualmente durante los primeros nueve meses de 1988 el consorcio vendió 516 unidades y Dina Autobuses vende 2.5 unidades diarias reafirmando su condición de empresa viable a largo plazo.

(125) Revista "Visión" op. cit.

(126) Ibid.

En la producción de motores, el consorcio DINA en el período comprendido entre enero-septiembre de 1988 vendió en total por las tres plantas de DINA 3 mil 729 motores completados, cantidad que representa un 60% de avance sobre la meta programada. Finalmente Dina Motores y Diesel Mexicana se han consolidado como empresas enteramente sanas. (127)

Si al Estado se le acusa de trabajar con empresas "ineficientes", "no rentables" el consorcio DINA derrumba estos mitos. Por el contrario, no existe ninguna justificación aceptable para la venta de este consorcio.

Situación equiparable es la venta de Siderúrgica Nacional empresa que junto con Altos Hornos y Sidermex constituyen los pilares de la industria acerera mexicana.

La venta de Tereftalatos Mexicanos S.A. se colocó dentro del criterio de "Desarrollo de proyectos" según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "En este sentido cabe mencionar la desincorporación de la empresa Tereftalatos Mexicanos S.A. la cual se encuentra actualmente desarrollando un proyecto que permitirá expandir su capacidad instalada al doble mediante la construcción de una planta gemela (espejo), proyecto que iniciará operaciones a mediano plazo; por tanto su venta esta condicionada a la terminación de dicho proyecto o a la iniciación de un plazo similar de inversiones equivalentes en el área de petroquímica secundaria". (128)

(127) Periódico La Jornada 3 de noviembre de 1988. pp. 1 y 28.

(128) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. p. 30

La venta de esta empresa se concretó a fines de 1988, fueron enajenados 4 millones 740 mil 100 de las acciones de su propiedad y entidades, que representan el 42.22 % del capital de la misma, conservando en su poder un millón 150 mil títulos más (10%) con lo que mantiene su participación (a través de Petróleos Mexicanos) en el consejo de administración. Esta operación ha sido la de mayor cuantía en materia de desincorporación, con un monto de 242 mil 685 millones de pesos.

La empresa Zincamex S.A., fundada en 1956 siendo las acciones propiedad de la Comisión de Fomento Minero, Compañía Minera Santa Rosalía S.A., Macocozac S.A., Impulsora Minera e Industrial de Baja California S.A. y Compañía Real del Monte y Pachuca S.A.

El objeto principal de esta empresa es la explotación comercial e industrial de fondos mineros y plantas de beneficio, fundición de zinc, compra-venta de metales y materiales, etc. (129)

Sin conocerse el comprador, esta venta ratifica la privatización de la minería en todas sus especialidades.

La desincorporación del Hotel Chulavista Monclova esta plenamente justificada, cuestionando cómo fue posible primero la adquisición de esta empresa y luego su sectorización dentro del sector industrial, en lugar del sector turismo.

Finalmente, la empresa Fundiciones de Hierro y Acero S.A. (FHASA) fue vendida a los señores Abraham Diamant Kahane, Marcela Ramírez Degollado de Latapi, Mercedes Latapi Ortega de Guerra, Enrique Lizalde Chávez y Juan Warman Cryj. (130)

(129) Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal Sector Patrimonio y Fomento Industrial. tomo 5. Volumen II. pp.477-478 1982

(130) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. Anexo 2 p. 2

El caso de Grafito de México S.A. se incluye a decir de la Secretaría de Hacienda dentro del criterio de "Participación minoritaria del Estado".

En palabras de la propia dependencia: " Es conveniente mencionar que la permanencia del Estado para apoyar la gestión de un empresa puede referirse a otros niveles de Gobierno, tal como los Gobiernos Estatales. En este sentido, en la venta de la empresa Grafito de México S.A. se busca que participe minoritariamente el Gobierno del Estado de Oaxaca, como factor de equilibrio entre los ejidatarios y comuneros propietarios de los terrenos en donde se ubica la planta y la mina, y la empresa beneficiaria de la concesión." (131)

Conectado con lo anterior, esta empresa estaba a punto de venderse al Gobierno del Estado de Oaxaca y al señor José Antonio Valdéz, hasta donde llegan los alcances de este trabajo. (132)

Agregando a este criterio de "Participación estatal minoritaria", jurídicamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales no da tratamiento a estas "participaciones minoritarias" tomando en cuenta que ésta es la legislación vigente para los organismos y empresas de participación estatal. Por lo tanto, no hay un criterio definido sobre el tratamiento hacia este tipo de inversiones menores.

Para Grafito de México S.A. lo ideal hubiera sido la transferencia neta de esta empresa al Estado de Oaxaca y no sólo limitándolo a una "participación minoritaria" en beneficio del

(131) Ibid. p. 33

(132) Ibid. Anexo 2. p. 2

capital privado.

Finalmente, el origen de la empresa Siderúrgica Nacional S.A. (SIDENA) ratifica la constante de que el Estado mexicano en los inicios del fomento industrial compró a la firma Toyoda de México, que producía maquinaria textil, en una situación de quiebra para transformar su línea de producción y orientarla hacia el acero aleado, la fundición y los tractores agrícolas. Con Dina y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, formaban al Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, hoy en franca extinción por el proceso de desincorporación y que durante muchos años constituyó un modelo de desarrollo industrial regional. (133)

(133) Bennett y Sharpe. op. cit. p. 51 (Nota de pie de página num. 44)

20.5 Desincorporaciones concluidas (Venta)

(Agentes Financieros Diversos)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	(Agente Financiero)	Naturaleza de la empresa*
- Aceros de Sonora S.A. de C.V.	(AHMSA)	(Fundición de acero)
- Compañía Mexicana de Tubos S.A. de C.V.	(Banorte)	(Tubería)
- Compañía Minera Comonfort S.A.	(Cofomin')	(Minería)
- Dina Cummins S.A.	(Dina)	(Motores camiones)
- Equipos Automotores S.A.	(Fisomex+)	(Refacciones)
- Polimar S.A. de C.V.	(Somex=)	(Resinas ABS)
- Renault de México S.A. de C.V.	(Dina)	(Automóviles 4 cilindros)
- Torres Mexicanas S.A.	(Banorte)	(Estructuras de acero)
Empresas de Participación Estatal Minoritaria		
- Ferrominera Mexicana S.A.	(Cofomin')	(Minería)

(*) Rey Roway, op. cit. p. 132-141.

(*) Comisión de Fomento Minero del Gobierno Federal

(+) Fideicomiso Sociedad Mexicana de Crédito Industrial

(-) Sociedad Mexicana de Crédito Industrial

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agentes Financieros Diversos)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	(Agente Financiero)	Naturaleza de la empresa'
- Compañía Operadora de Estaciones de Servicio S.A. (CODESSA)	(Comermex)	(Operación de gasolineras)
- Distribuidora de Gas del Estado de México S.A.	(Comermex)	(Gas doméstico e industrial)
- Distribuidora de Gas del Estado de Querétaro S.A.	(Comermex)	(Gas doméstico e industrial)
- Estructuras de Acero S.A.	(Banorte)	(Acero)
- Hierro y Acero del Norte S.A.	(Banorte)	(Acero)
- Productos Químicos y Vegetales Mexicanos S.A. de C.V.	(Banpaís)	(Fármacos y medicamentos)
- Tubería Nacional S.A.	(Banorte)	(Tubería)
Empresas de Participación Estatal Minoritaria		
- Reactivos Minerales Mexicanos S.A.	(Internacional)	(Minería)
- Compañía de Real del Monte y Pachuca S.A.	(Banca Cremi)	(Minería)

Con estas entidades vendidas por agentes financieros diversos el Estado termina por salirse definitivamente de invertir en la minería, el acero y la producción de tubería. Estas integran a ramas industriales productoras de bienes de consumo primarios para diversas industrias. Destacan en la minería, la conclusión de las ventas de Compañía Minera Comofort S.A. y Ferrominera Mexicana S.A. todas ellas enajenadas por la Comisión de Fomento Minero.

En el caso de la producción de acero, las empresas Aceros de Sonora S.A. y Torres Mexicanas S.A., vendidas la primera por Altos Hornos de México S.A. (AHMSA) y la segunda por Banorte.

En la producción de tubería, el Estado vende Compañía Mexicana de Tubos S.A. a través de Banorte. Esta venta aunada a la de Tubacero S.A. y Tubería Nacional S.A. (en proceso de venta) implican el retiro de la inversión estatal.

Con la venta de Dina Cummins, productora de motores para camiones, por parte de la cabeza del consorcio, Diesel Nacional (DINA) comenzaba el demantelamiento del propio grupo:

La venta de Equipos Automotores, realizada por FISOMEX, es parte de la desincorporación de empresas pertenecientes al Grupo SOMEX.

Caso similar ocurre con Polimar S.A. controlada bajo la institución bancaria de fomento SOMEX (Sociedad Mexicana de Crédito Industrial) y que al igual que Tereftalatos Mexicanos S.A. (vendida por Banca Serfin) se condicionó su enajenación al desarrollo de un proyecto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala: "La desincorporación de Polimar S.A. se dió cuando la empresa correspondía

estrictamente a un proyecto en desarrollo, por lo que su venta se hizo permitiendo ampliar la participación de los socios que habían contribuido al proyecto en sus inicios." (134)

La venta de Renault de México S.A. de C.V. empresa automotriz francesa de origen fue de las primeras desincorporaciones de la administración 1982-1988. Después de una serie de problemas, la firma no tuvo otra salida más que retirar sus modelos del mercado nacional. Caso similar al de Vehículos Automotores Mexicanos empresa que tenía participación minoritaria de American Motors, esta a su vez pertenecía al grupo SOMEX y cuando el Estado adquiere a esta institución bancaria de fomento, Vehículos Automotores Mexicanos se convierte en empresa de participación estatal.

Sin embargo, por diferentes razones la producción de vehículos automotores, sobre todo para exportación, tiene un auge importante en los años ochenta, debido a la debilidad del mercado interno ante el fenómeno recesivo de la economía mexicana. En estas circunstancias, la salida de la inversión estatal resulta un poco inexplicable debido a la dinámica favorable de la industria automotriz en años recientes, con orientación fundamental hacia el exterior.

En relación a la empresas en proceso de venta, el servicio de gasolineras, la distribución de derivados de hidrocarburos, la fundición de acero, la producción de tubería y la minería dejan de ser objeto de atención por parte del Estado mexicano.

De estas las de mayor peso en el aparato industrial son

(134) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. p. 30

la minería, la fundición de acero y la producción de acero. Siguiendo este orden, la producción de bienes de consumo (fármacos) y la comercialización de bienes y servicios (operación de gasolineras y distribución de gas doméstico e industrial).

Hierro y Acero del Norte S.A. "pertenecía originalmente a Fundidora Monterrey S.A. al levantarse la quiebra esta pendiente que el partidór asigne estos activos para poder formalizar su venta. Con el señalamiento de que la empresa privada Aceros RGC se perfila como el comprador más viable." (135)

Por otra parte, Reactivos Minerales Mexicanos pertenece al sector minero y se encuentra en espera de comprador. De esta forma, el Estado mexicano rompe con una tradición ancestral heredada desde la época del Virreinato y que constituyó un signo muy importante para la economía mexicana durante más de 400 años.

Finalmente y reforzando lo establecido anteriormente la empresa Compañía de Real del Monte Y Pachuca entra a proceso de venta debido a razones estrictamente financieras, poniendo fin a un enclave minero de gran tradición en México y cuyo impacto regional permitió un desarrollo para esa zona del Estado de Hidalgo.

(135) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. Anexo 2 p. 1

20.6 Desincorporaciones concluidas (Venta)

(Agente Financiero: FINASA)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Ingenio de Atencingo S.A. de C.V. (Naturaleza de la empresa*:
- Ingenio de Puga S.A. Azúcar, alcohol, mieles
- Ingenio El Modelo S.A. y bagazo en todos los casos)
- Ingenio El Potrero S.A.
- Ingenio Pujilic S.A.
- Ingenio Rosales S.A.
- Ingenio San Miguelito S.A.

Desincorporaciones en proceso (Venta)

(Agente Financiero: FINASA)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

- Azucarera de La Chontalpa S.A. (Naturaleza de la empresa*
- Compañía Azucarera del Istmo S.A. Azúcar, alcohol, mieles
- Compañía Azucarera La Concepción y bagazo en todos los casos)
- Compañía Industrial Azucarera San Pedro S.A.
- Fomento Azucarero del Golfo S.A.
- Ingenio de Casasano La Abeja S.A. - Ingenio La Gloria
- Ingenio de Mauixtlán S. de R.L. de C.V. - Ingenio El Higo
- Ingenio Independencia S.A. - Ingenio Tres Valles
- Ingenio La Primavera S.A. - Ingenio Adolfo López Mateos
- Ingenio Presidente Benito Juárez S.A. - Ingenio Juchitán
- Ingenio Furuarán S.A.

(*) Rey Rosa, op. cit. p. 134

- Ingenio La Gloria
- Ingenio Hermenegildo Galeana S.A. (Azúcar, alcohol,
- Ingenio San Francisco EL Naranjal S.A. mieles y bagazo)

En opinión de Bennett y Sharpe la intervención del Estado dentro de la adquisición de ingenios azucareros resultó un proceso difícil en relación a las otras ramas industriales.

Los autores señalan: "La adquisición de ingenios azucareros improductivos por el Estado mexicano a un ritmo acelerado durante los decenios de los años sesenta y setenta, parecía presentar otro ejemplo de expansión e intervención del sector estatal provocado por el fracaso del sector privado, pero este caso es más complicado."

Según Bennet y Sharpe la política de desarrollo estabilizador adoptada después de 1954 requería de una baja tasa de inflación para alentar la generación de ahorros bancarios necesarios a una inversión sostenida de los sectores público y privado. Uno de los requisitos para manejar la inflación era, controlar, si las fuerzas del mercado se mostraban incapaces, los precios de los productos básicos. Para 1958 se impusieron los controles de precios al azúcar, sin embargo, paralelamente los costos de la mano de obra no fueron controlados subiendo un 75% en diez años. (136)

Por otra parte, continúan los autores, la expansión de la superficie sembrada de caña y la adopción de métodos agrícolas más eficientes, se vieron, de alguna manera, limitados por el carácter ejidal de las tierras colindantes, en cuya protección (al menos hasta cierto grado) estaba comprometido el gobierno.

(136) Bennett y Sharpe. op. cit. p. 52

Con este panorama de costos crecientes y con una incapacidad para incrementar su productividad o elevar los precios, los ingenios comenzaron a quebrar.

Bennett y Sharpe apuntan: "La respuesta inicial del Estado fue la creación de una institución bancaria especial para canalizar capital de inversión a la industria, la Financiera Nacional Azucarera. Cuando esto probó ser insuficiente y los ingenios continuaron perdiendo dinero, el Estado, ahora con frecuencia el principal deudor intervino y tomó posesión de ellos. Para 1969, 18 ingenios (representando el 30.7% de la producción nacional) estaban bajo control gubernamental; en 75 ese número había llegado a 31 (50.5% de la producción nacional)". (137)

Sin embargo, a decir de Bennett y Sharpe, los fracasos de los ingenios fueron la causa inmediata de la intervención estatal en la rama azucarera, aunque las propias políticas gubernamentales inducían tales fracasos por tener como objetivo central el control inflacionario. Esto provocó que la industria azucarera se convirtiera en poco llamativa y los empresarios de ramo no efectuaban nuevas inversiones al no existir compradores interesados en esta industria.

Comentando la razón esencial de este proceso los autores finalizan estableciendo: "El Estado intervino no sólo para recuperar los préstamos que había hecho, sino también para mantener una fuente importante de empleo rural y promover la producción azucarera; producción necesaria para cubrir la demanda doméstica sin presiones alcistas sobre los precios y para que se dieran una vez más las exportaciones." (138)

(137) Ibid. p. 52

(138) Ibid. p. 53

Para la venta de los ingenios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la justificación que utiliza es la del criterio de "Cambio Estructural Sectorial".

En este sentido la dependencia afirma: "En el sector azucarero, el cambio estructural mediante la reducción de la participación del Estado en alrededor del 50% de la producción nacional de azúcar, dejando en manos de los sectores social y privado el resto de la producción y liberando el esquema de comercialización al permitir la integración de la producción de azúcar a otros procesos productivos con mayor valor agregado". (139)

Continúa la dependencia estableciendo: "En esta forma, ampliando la participación de los sectores social y privado en la producción de azúcar, se busca inducir la formación de capital en la industria hacia una transformación del producto acorde con las características actuales de la demanda nacional e internacional, todo ello sin afectar el abasto de dulce tanto nacional como regionalmente". (140)

Finaliza la dependencia señalando: "No obstante, la venta de ingenios se enmarca en un programa más amplio de cambio estructural de la industria que conlleva su redimensionamiento, el ajuste en el uso del suelo en zonas cañeras a su vocación económica y socialmente más rentable, la promoción del cambio tecnológico de la industria hacia una mayor eficiencia pero también hacia la generación de productos y subproductos con un mayor grado de elaboración vinculados a procesos sofisticados de la sucroquímica, así como el adecuado manejo de la relación precios, subsidios e impactos en las Finanzas Públicas". (141)

(139) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. p. 27

(140) Ibid. p. 27

(141) Ibid. p. 27

Sin embargo, los resultados de la venta de ingenios en la realidad distan mucho de ser acordes a lo establecido por la Secretaría de Hacienda.

Entre los grupos y personas que se beneficiaron con la enajenación de la producción azucarera destacan Domingo Mugira, el Grupo Escorpio, Juan Gallardo de Pepsicola, Isaac Saba del Grupo Sabre, Pablo Bremer, Coca Cola de Querétaro y el Grupo Visa de Monterrey. Las ventas se realizaron en condiciones muy favorables para los empresarios: 10 % de enganche, dos años de gracia y 10 años para pagar. Agregando, que el enganche es recuperable al año, lo que permitirá a los compradores nueve años de ganancias netas.

Una situación que entierra lo expuesto por la Secretaría de Hacienda es que las condiciones de venta para los grupos cañeros son diametralmente opuestas, debido a que se les exigió un enganche de 15 % sin años de gracia y a pagar en una sola exhibición. (142)

El Grupo Sabre, por ejemplo, propietario de negocios turísticos, industriales y agropecuarios, adquirió, a través de su empresa matriz Xafra, los ingenios San Miguelito, El Potrero y El Modelo, ubicados en el estado de Veracruz. Entre los tres, producen 285 mil toneladas de azúcar, cifra que representa el 9 % del total de la producción nacional. (143)

Por su parte, la Secretaría de Hacienda informa que la venta de la Compañía Azucarera La Concepción S.A. se concretó con un "Grupo de embotelladores" sin especificar de quién o quiénes se trata. (144)

(142) Periódico La Jornada, 2 de noviembre de 1988, p. 1 y 15

(143) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit. Anexo 2 p. 2

(144) Ibid. p. 2

Con estos datos, se desprende una tendencia dominante en la venta de ingenios: la creación de industrias verticales, el fortalecimiento de los monopolios y la eliminación de la competencia.

Esto se expresa en la preferencia a vender los ingenios a las empresas refresqueras lo que logra un control de la industria integrada verticalmente, que incluye desde la producción de agua mineral, hasta la producción de azúcar y la distribución y comercialización de las aguas envasadas. Lo anterior, provocado por la hegemonía de las dos empresas más fuertes de refrescos en el mundo: Coca Cola y Pepsicola, ambas de capital norteamericano.

Además de la industria refresquera, la industria azucarera provee de insumos a las industrias vitivinícola, licorera, panificadora, alimentaria, forrajera, entre otras. Esto coloca a la industria azucarera como una rama económica primaria.

En la cuestión de empleo, la industria azucarera utiliza a 300 mil trabajadores en campos cañeros, ingenios, laboratorios, almacenes y oficinas administrativas que benefician directamente a un millón 500 mil personas. (145)

La desincorporación de ingenios demuestra nuevamente que el Estado mexicano se encarga de adquirir empresas privadas en quiebra, inyectarles dinero, rehabilitarlas y finalmente ofrecerlas en condiciones de "regalo" a los empresarios privados, en detrimento del sector social.

(145) Periodico La Jornada. Ibidem. p. 15

20.7

(*) Entidades cuya desincorporación se ha recomendado realizar por otra vía, por lo que ya no se encuentran en proceso de venta:

Empresas de Participación Estatal	Naturaleza de la empresa*
- AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas S.A. de C.V.	(Tornos paralelos universales)
- Compañía de Vestuario y Equipo S.A. (COVE)	(Vestuario y equipo industrial)
- Constructora y Fraccionadora S.A.	(Construcción de casas)
- Industrial Textil Bellavista S.A.	(Telas de algodón)
- Tetraetilo de México S.A.	(Tetraetilo de plomo y bromo)

Para estas entidades que sufrieron cambio en la forma de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito en el citado documento, únicamente ofrece explicación de lo sucedido con la empresa Tetraetilo de México S.A. (TEMSA).

La dependencia señala: "Procedencia de la Recomendación. En este sentido se consideró la congruencia y consistencia de los elementos de juicio que sustentaron la recomendación correspondiente, para dictaminar la procedencia del retiro de la presencia del Estado en el sector o entidad propuesta.

Un caso que vale mencionar en cuanto a estos criterios es el de la empresa Tetraetilo de México (TEMSA), misma que tras varios análisis y revisiones sobre la conveniencia de su desincorporación, en donde participaron tanto la SEMIP como PEMEX, se determinó su

(*) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. op. cit. Anexo I p. 8

permanencia en el Sector Público, atendiendo a que su producción se concentra en un solo producto cuyo entorno tecnológico a nivel internacional no permite suponer su permanencia en el mercado a mediano plazo, toda vez que es un producto contaminante el cual se ha ido reemplazando con celeridad por otros sucedáneos a nivel mundial, aunado a la circunstancia de que en nuestro país se cuenta con un solo comprador (monopsonio), que es el propio Petróleos Mexicanos."

En suma, esta empresa carece de interés para el sector privado dada las características señaladas por la propia Secretaría de Hacienda. Con esto, para el proceso de desincorporación el Estado sólo se debe quedar con aquellas empresas en peligro de extinción, obsolescencia, baja competitividad, baja rentabilidad, con períodos de maduración en la inversión muy largos, etc., todo en beneficio del sector privado y perjuicio del público.

En relación al resto de las entidades que sufrieron alteración en su proceso de desincorporación lo más probable, dadas las tendencias del propio proceso, que estas empresas se hayan liquidado.

Una de las tendencias consiste en que empresa que no se vende se liquida y empresa que no se puede liquidar se procede a su venta, esto se confirma con la liquidación de la Compañía de Vestuario y Equipo (COVE) y AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas S.A. de C.V.

Lo anterior motivado por las dificultades del proceso de desincorporación mismo que para las ventas no acudió a mecanismos más transparentes como la colocación de las acciones en el mercado de valores. Mientras que para las liquidaciones el objetivo era suprimir los contratos colectivos de trabajo y después proceder a la venta de los activos, con la singularidad de ser negociaciones secretas entre agentes financieros y compradores.

IV. CONCLUSIONES

I

La génesis y el desarrollo de la actividad del Estado a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, es un proceso de construcción histórica que ha tenido diferentes formas y expresiones. Desde los estancos novohispanos, las direcciones generales decimonónicas y las instituciones que, modernamente, hoy día se conocen el dinamismo y la evolución han sido constantes.

El crecimiento de la administración pública descentralizada ha estado acompañado por circunstancias políticas, económicas y sociales que han determinado su presencia y desaparición. Los vaivenes propios de la historia nacional han repercutido sobre el comportamiento de la intervención estatal.

La permanencia de instituciones nacidas desde antiguo como la Lotería Nacional, el Nacional Monte de Piedad y la Academia de San Carlos (hoy Escuela Nacional de Artes Plásticas) son muestra de que el Estado mexicano ha mantenido un espacio propio de actividad y que se ha mantenido hasta nuestros días.

El Estado mexicano recoge la herencia del Estado español, interventor y activo, siendo su trayectoria diferente a la de estados como el británico y el nortamericano privatizantes y abstencionistas desde su nacimiento. La cultura político-administrativa es muy diferente, de origen, en el caso de nuestro país frente a estas naciones.

El Estado mexicano ha utilizado como una de sus vías de expansión a la facultad legal y administrativa de la expropiación como acto de reafirmación del poder estatal y la reversión inobjetable de actividades económicas como el petróleo, ferrocarriles, electricidad y banca. Anteriormente en manos privadas y ahora en beneficio de la nación.

Las instituciones estatales son fundamentalmente en México, factores de promoción hacia el crecimiento, desarrollo y redistribución de la riqueza económica. Nacen como elementos correctivos de un modelo de desarrollo capitalista permanentemente en crisis y que por sí mismo no es garantía para la conformación de una sociedad más justa y democrática.

Las entidades públicas han respondido, en muchos casos, a un proyecto nacional enarbolado en la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910 en la búsqueda constante de elevar los niveles de bienestar de la población en general.

Los organismos, empresas y fideicomisos públicos adquirieron a lo largo de su desarrollo la multidimensionalidad y multifuncionalidad como características que van desde un proyecto de fomento regional, una empresa de servicios, productora de bienes de diversa clase y la realización de actividades específicas. La actividad del Estado mexicano ha sido creciente, amplia y con una variedad de respuestas ante la problemática del desarrollo.

Los organismos y empresas del Estado en su mayoría, se han configurado como instituciones políticas que han legitimado el accionar

gubernamental mexicano en diferentes épocas y circunstancias de la historia nacional.

El conocimiento real y preciso de la administración descentralizada requiere de una revisión que contemple los aspectos políticos, administrativos, económicos, jurídicos y sociales. Las revisiones unilaterales carecen de validez al no contemplar a los organismos y empresas estatales de manera integral y global, esto es sin toda la visión para analizar un problema cuya complejidad es definitiva y que merece evaluarse desde diferentes ángulos de análisis.

Los gobiernos revolucionarios entre 1917 y 1940 consolidaron la estabilidad política y el crecimiento económico para el país. En este sentido, las entidades públicas modernas encontraron el espacio propicio para iniciar y alcanzar un grado máximo de desarrollo de aproximadamente setenta años.

El nacimiento de instituciones con diversos fines es muestra de que el Estado mexicano las utilizó con el propósito de afianzar un espacio público en permanente evolución frente a la ausencia, casi absoluta, de una clase empresarial comprometida y apta para dirigir a la economía nacional.

De 1940 hasta nuestros días, los sucesivos regímenes presidenciales transformaron las condiciones de actuación de la administración pública. El objetivo se convirtió en la generación y sostenimiento de una política de desarrollo basada en la empresa privada como actor principal, las entidades públicas fungirán, a partir de este momento, como garantes y protectoras de las empresas privadas.

El Estado mexicano interviene como banquero al crear instituciones como NAFINSA y absorber otras como SOMEX con el objetivo de mantener y promover a la planta industrial mexicana. El Estado creó las condiciones de desarrollo para los diferentes sectores industriales.

El Estado mexicano interviene como empresario al salvar proyectos privados y extranjeros en quiebra. Asimismo, su actividad se hace presente en sectores completos como el azucarero y el minero al reactivarlos propiciando su capitalización e incrementos en su productividad.

El crecimiento de la administración pública descentralizada ocurrió de dos formas, la creación directa de instituciones por el Estado y la incorporación de empresas privadas fallidas. La segunda forma incrementó sustancialmente el número de entidades públicas ocasionando en muchos casos desviaciones y errores impropios de las actividades esenciales del gobierno mexicano.

De 1940 a la fecha, el aumento de los organismos, empresas y fideicomisos estatales empieza a ser acompañado por intentos normativos que tienden a erradicar la anarquía y la desorganización de los medios de creación, incorporación y control para el sector descentralizado. Sin embargo, estos avances no han logrado dar coherencia a un sector heterogéneo por naturaleza, siendo las relaciones con la Administración Pública Centralizada difíciles y complicadas.

II

En lo jurídico persisten lagunas y omisiones que aún no han sido solucionadas dejando al arbitrio decisiones importantes en materia de presupuesto, control, evaluación, relaciones laborales y aprobación de planes y programas.

La centralización excesiva ha sido una merma para el maniobrar de las entidades, los modelos de control ensayados se muestran inflexibles ante una autonomía de gestión que reclama mayores espacios de acción.

En lo político, las instituciones estatales tienen que recuperar su carácter de organizaciones gubernamentales concebidas para garantizar la soberanía e independencia nacionales. De igual forma, reorientar sus objetivos en pro de lograr y desarrollar una cultura política democrática y justa.

En lo administrativo, las entidades descentralizadas deben ser ejemplo de estructuras ágiles y funcionales. Es difícil por sus formas tan disimulas pero ello no impide que se conviertan en verdaderas productoras de bienes y prestadoras de servicios. Su carácter público las coloca como blanco fácil de ataques, ante esto la innovación y capacidad propias de sus funcionarios son la respuesta.

La sectorización constituye un avance importante para la reorganización de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades públicas. Sin embargo, debe ser un proceso sujeto a revisión continua con la tendencia a ubicar en sectores reales de adscripción a

todas y cada una de las entidades. En muchas ocasiones, los objetivos de la Coordinadora Sectorial distan mucho de los inherentes a cada entidad lo que dificulta la administración y el logro de los fines programados.

La planeación y programación adecuadas son requisitos imposterables de un sector que no se puede manejar al libre albedrío. La armonía entre las acciones del sector central y el descentralizado es necesaria para evitar la duplicación de funciones y el dispendio de recursos.

Las entidades públicas deben ser protagonistas e impulsoras de programas administrativos de descentralización, desconcentración, control, evaluación y simplificación que contribuyan a la reestructuración y reforma continua de la administración pública mexicana.

Por la astringencia de recursos presupuestales, las entidades han sacrificado personal, recursos materiales y financieros en detrimento de su capacidad operativa. La alternativa consiste en una flexibilización del control presupuestal y que no dependan tanto, las entidades de las globalizadoras, en el momento de la asignación presupuestal.

Los controles aplicables a las entidades no deben obstaculizar a las mismas. La administración 1982-1988 fortaleció la centralización al crear una Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el consecuente surgimiento de las "dependencias globalizadoras" (SPP, SHCP y SECOGEF). Sin especificar con claridad los mecanismos de coordi-

nación administrativa entre las propias dependencias, lo que ha provocado duplicidad de funciones sobretodo entre Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación en el momento de revisar y evaluar el comportamiento de organismos, empresas y fideicomisos.

Los controles administrativos son del "ejecutivo" y no "hacia" el mismo, a pesar de contar con mecanismos y órganos tan importantes como la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Cuenta Pública; así como la Contaduría Mayor de Hacienda, el Poder Legislativo no ha ejercido debidamente sus facultades de control debido a la presencia mayoritaria del partido en el poder. Esto a convertido a la discusión de las cámaras en meros actos aprobatorios en detrimento de la evaluación real de las entidades.

Por otra parte, en lo económico las entidades gubernamentales se desenvuelven como factores de promoción y fomento a la industria nacional. Aparecen en ramas económicas que requieren de periodos de rentabilidad largos e inversiones financieras muy fuertes petróleo, electricidad y siderurgia. son ejemplos muy específicos.

Las entidades descentralizadas no sólo favorecen el crecimiento económico, van más allá al crear condiciones de redistribución de la riqueza nacional. De ninguna manera son "competencia desleal" para la empresa privada, muy por el contrario constituyen factores de estabilización y reorientación del aparato productivo en lo agrícola, industrial, comercial y de servicios. Especificamente en lo comercial la presencia estatal llega a donde la población es de bajos recursos

y no tiene acceso el comercio privado, garantizando el consumo para este tipo de población. De hecho la rentabilidad económica, fin principal de la empresa privada, es muy baja en zonas rurales siendo un mercado poco atractivo.

Las entidades descentralizadas intervienen en la distribución y comercialización de bienes y servicios, con objeto de corregir las fallas propias de economía de mercado que no logra verificarse como la organización de los factores de la producción tendientes a lograr un desarrollo sano con equidad social.

La actividad amplia y variada de los organismos y empresas estatales en todas las ramas económicas es muestra de la capacidad de cobertura y prueba de que el sector privado de la economía no siempre está preparado para enfrentar las crisis propias de cada rama o sector industrial.

Un error de la política del desarrollo mexicano reciente ha sido otorgarle preeminencia a la empresa privada. La política económica cuyas especificidades la constituyen las acciones en materia fiscal, de precios y tarifas, financiera, monetaria, de endeudamiento, franquicias y exenciones; se han dirigido a fortalecer el espacio privado frente al público. El proceso de desincorporación de organismos, empresas y fideicomisos ha respondido a esta misma lógica.

La evaluación económica ha sido un aspecto sobreestimado hacia las entidades descentralizadas. Esta, junto con el análisis de los rendimientos contables y financieros han colocado al sector descentra-

lizado en una posición difícil de defender bajo esta óptica. En innumerables ocasiones ha sido el aspecto definitivo para la permanencia o desaparición de las entidades descentralizadas.

Frente a esta perspectiva, el rendimiento social de las entidades es muestra de su eficacia, su aparición en sectores como el alimentario, educativo, salud, vivienda, cultura, recreación y deporte, con fines no lucrativos, es parte de un compromiso del Estado mexicano con la mayoría de la población. Los rendimientos contables y financieros no tienen la misma importancia en sectores donde el beneficio colectivo es lo sustancial.

En los sectores sociales, el Estado descarga su responsabilidad en organismos, empresas y fideicomisos para que cumplan con los objetivos propios de aspectos cuya atención es preventiva y curativa de cualquier desigualdad social. /si estas instituciones de fines sociales han surgido por creación directa del Estado ya que la iniciativa privada no le corresponde ni le interesa un campo donde la rentabilidad económica es inexistente.

Las entidades gubernamentales son socialmente necesarias debido a que actúan como amortiguadores de una crisis que tiende a acelerar la inequitativa distribución de la riqueza. Además, el sector descentralizado nace para dotar de los mínimos de bienestar a una población económicamente frágil.

Por otra parte se ha puesto en marcha la "desregulación" para el ámbito económico, con la orientación de otorgar más facilidades al inversionista privado, partiendo de la idea de que la legislación es una

limitante que es necesario eliminar. La "desregulación se dirige entre otras cosas, a minimizar los contratos colectivos y colocar en desventaja al trabajo frente al capital.

La desregulación, además de la mínima presencia estatal provocada por la desincorporación, abre por completo las puertas a la inversión privada nacional y extranjera. Esto traerá serias dificultades para que el Estado pueda controlar a las empresas privadas y orientarlas hacia prácticas antimonopólicas en beneficio del interés público.

III

El proceso de desincorporación en México fue acelerado por las condiciones y exigencias de la economía mundial. Después de una amplia intervención estatal en todo el orbe, los países, desarrollados y no desarrollados, iniciaron una amplia privatización de sus economías con objeto de reducir los déficits de sus finanzas públicas. De igual forma el Estado "benefactor" entró en una crisis de agotamiento motivando que el mercado capitalista resurgiera como el espacio adecuado para la reactivación y el crecimiento económico. La inversión privada se convierte en el motor de la economía contando con el apoyo decidido del capital financiero internacional.

De igual forma las condiciones críticas de la economía mexicana se agudizaron durante los años ochenta, ante la ausencia de recursos internos el Estado mexicano se vió obligado a pedir nuevos créditos, al mismo tiempo que renegociar su deuda externa.

Asimismo, los acuerdos de 1989 con los organismos financieros internacionales y posteriormente con la banca privada internacional, contienen entre sus condiciones o "candados" la profundización del proceso de privatización de la economía mexicana. La respuesta ha sido las desincorporaciones de Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y Grupo Dina.

Por su parte, las nuevas disposiciones en materia de inversión extranjera, colocan a la participación del Estado desfavorable al excluir de varias ramas económicas la presencia de organismos y empresas estatales, fortaleciendo a los consorcios transnacionales. Sin que se pueda observar de qué manera se articularan y armonizaran los intereses nacionales con los de estos consorcios.

Los criterios de desincorporación se dieron a conocer públicamente cuando el proceso se encontraba avanzado, esto a fines de la administración 1982-1988, haciendo surgir dudas sobre la correcta aplicabilidad de estos criterios. Para el caso concreto de la venta de empresas se acudió a la legislación aplicable a las empresas privadas al no existir las especificaciones pertinentes en las disposiciones inherentes a las entidades públicas.

Esto motivó que en los casos de las desincorporaciones de Aeroméxico y Cananea se desconocieran la existencia de contratos colectivos y se omitieran las disposiciones en materia laboral.

Por otra parte, la liquidación y extinción de organismos descentralizados y fideicomisos es muestra de la existencia efímera de las instituciones estatales.

El proceso de desincorporación se sustentó en los conceptos de "estratégico" y "prioritario" al desligar de la tutela estatal a organismos, empresas y fideicomisos. Siendo que para la rama de la petroquímica básica lo "estratégico" fue muy volátil, en otras ramas no se obedeció a lo "prioritario" puesto que jurídicamente no está definido. En el mejor de los casos fueron conceptos vagos, ambiguos e incomprensibles que cuando se utilizaron para justificar la desincorporación de algún organismo, empresa o fideicomiso, provocaron mayor confusión e imprecisión.

Las modalidades de la desincorporación que son la venta, la liquidación, la extinción, la fusión y la transferencia no fueron utilizadas de manera equilibrada. La preferencia fue vender y liquidar entidades a gran escala, entonces no es un proceso de reestructuración o racionalización. Los anteriores procesos implicarían un ajuste real y una redefinición de la administración pública descentralizada. Reestructurar implica quitar lo excedente y reforzar los aspectos débiles, la racionalización implica una serie de estudios serios y la toma de decisiones profundamente meditada y transparente en el momento de proceder a cualquier acción.

El proceso de desincorporación significó la privatización y la reprivatización de empresas perfectamente sanas. Igualmente, la liquidación y extinción de organismos descentralizados y fideicomisos es muestra de la creación efímera de instituciones estatales.

Al no ser un proceso un proceso de cuidadosa selectividad resultó de igual trascendencia, vender a una empresa productora de bicicletas frente a la extinción de una institución educativa. La desincorporación afectó a todos y cada uno de los sectores de la administración pública federal.

En el sector Programación y Presupuesto desincorporó entidades que debieron de haber sido resectorizadas, puesto que eran fideicomisos y centros de investigación que no eran afines con los actividades controladoras y evaluadoras de esta secretaría.

En el sector hacendario, reprivatizó el 34 % de las acciones de la banca nacionalizada, existiendo presiones por parte de la clase empresarial para que el porcentaje se incremente. Igualmente favoreció a esta misma clase con la consolidación del sector intermediario no financiero como las casas de bolsa, condicionando el financiamiento del desarrollo al comportamiento del capital financiero especulativo. En este sector, finalmente, se retiraron todos los apoyos financieros a obras de beneficio social en lugar de transferir algunos de ellos a las regiones directamente beneficiadas.

En el sector comercial, se ha iniciado un proceso de desincorporación parcial en CONASUPO que pone en riesgo el futuro del abasto popular y plantea varias interrogantes que repiten las tendencias de imprecisión y confusión sobre el destino del consorcio.

En el sector agrícola las constantes fueron la venta, la liquidación y la extinción de sus organismos, empresas y fideicomisos poniendo en serios problemas a un sector olvidado por los planes y programas nacionales. La entrada de las empresas transnacionales y la privatización harán que el sector siga siendo puramente extractivo sin la posibilidad de crear una agroindustria nacional. Cuando hoy en día se importan grandes cantidades de alimentos, el campo mexicano carece de apoyo financiero, maquinaria, canales de distribución y comercialización adecuados y acceso a mano de obra capacitada. Como en este y otros sectores la venta de las empresas agrícolas, se hizo malbaratando los activos, con negociaciones secretas entre agentes financieros y compradores, sin proporcionar información de ninguna especie a la opinión pública.

En el sector comunicaciones y transportes sobresalieron las ventas de Aeroméxico y Mexicana de Aviación que desligaron por completo la participación estatal de la aviación comercial. Tratando de encubrirse una bajo una "quiebra" y la otra como una "recomposición del capital". Asimismo y después de mucho tiempo de especulación se inició el proceso de venta de Telefonos de México, que seguramente terminará siendo propiedad del algún poderoso consorcio extranjero en el ramo de telecomunicaciones. Otro mecanismo de privatización dentro del sector, ha sido la concesión de obras como carreteras y puertos a la iniciativa privada, que pasarán a manos del Estado hasta que la propia empresa privada recupere su inversión, cuyo costo afectará seguramente a los usuarios.

En el sector pesca la actividad estatal se retiró de la producción y distribución de productos del mar. Igualmente con la desincorporación de Banpesca el financiamiento crediticio se detiene en un sector de explotación aún incipiente. A esto se añade la ausencia de una flota pesquera, al operar deficientemente los astilleros del sector industrial. El Estado únicamente mantiene a las empresas comercializadoras para obtener recursos del exterior sin constuir una industria pesquera nacional.

En el sector turismo el Estado se desligó de todas las empresas hoteleras y de servicios que había mantenido sin éxito alguno. El problema en este sector es controlar a los concorcios transnacionales que han aprovechado las condiciones de infraestructura física, que el mismo Estado ha construido, a falta de una industria turística nacional.

En el sector correspondiente al Departamento del Distrito Federal, cuya características son los servicios públicos, el reto ya no es la expansión sino el mantenimiento en la adecuada operación de empresas tales como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Autotransportes Urbanos Ruta-100, el Servicio de Transportes Eléctricos, Limpia y demás, ante la falta de recursos presupuestales y una población explosivamente creciente.

IV:

La reducción de la actividad del Estado mexicano tuvo su climax en el sector industrial, administrativamente denominado el Sector de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Empresas mineras, ingenios, acereras, fundidoras, plantas automotrices, constructoras, navieras, petroquímicas, químicas, de enseres domésticos, bienes de consumo durables y no durables; fueron liquidadas unas y privatizadas o reprivatizadas la gran mayoría. Siendo lo más sorprendente los términos y los precios en lo que se consumaron las ventas.

En el ramo minero la participación estatal fue retirada totalmente con los casos sobresalientes de la Compañía Minera Mexicana de Cobre por las irregularidades en su venta y la Compañía Minera de Cananea por los conflictos empresa-sindicato que concluyeron en la adopción de un nuevo contrato colectivo como preparativo para su proceso de desincorporación. Asimismo se desincorporaron la Compañía Minera Real de los Angeles y se inició el proceso de venta de la Compañía Minera del Real del Monte y Pachuca.

Los fideicomisos pertenecientes a este sector fueron extinguidos en su totalidad sobretodo los ubicados en la rama de fundición y siderurgia.

Dentro del sector azucarero, el Estado liquidó y vendió a todas las empresas del sector, no solo los ingenios sino inclusive aquellas que producían maquinaria o comercializaban los productos derivados de la caña.

La desincorporación de los ingenios azucareros benefició a los consorcios refresqueros que adquirieron a la mayoría de los mismos, provocando así la integración vertical monopólica de la industria azucarera, que enfrenta actualmente serios problemas.

Dentro del proceso de desincorporación del sector industrial es su conjunto, se detectaron varias irregularidades sobre el destino de las empresas, así como la existencia de justificaciones muy cuestionables sobre su propia desincorporación. Las empresas Glicoles de México S.A., Clemex S.A., Hules Mexicanos S.A., Fletes Mar S.A., Fletes Marsa S.A., Cloro de Tehuantepec S.A., Tereftalatos Mexicanos S.A., Grafito de México S.A., Polimar S.A. y Tetraetilo de México S.A., confirman los señalamientos anteriores.

La desincorporación de las empresas petroquímicas fue consecuencia de la reclasificación de varios productos petroquímicos básicos a secundarios, para permitir la entrada del capital privado nacional y extranjero. Los permisos que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal está expidiendo van en beneficio de los monopolios nacionales y extranjeros. Estos acontecimientos fueron provocados, entre otras cosas, por la incapacidad financiera de Petróleos Mexicanos (PEMEX) para fortalecer su área de petroquímica y por el manejo arbitrario del concepto de "áreas estratégicas" de parte del Ejecutivo Federal.

En la rama automotriz las ventas de Grupo DINA y Renault de México S.A. pusieron fin al Complejo Industrial de Ciudad Sahagún quedando únicamente la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL). Con la peculiaridad de que tanto DINA como Renault pertenecen a una industria muy dinámica sobretodo con fines de exportación.

En términos generales el proceso de desincorporación en el sector industrial alteró la composición y el tamaño del denominado Sector de Energía Minas e Industria Paraestatal provocando la desaparición del subsector de minas y del subsector de industria paraestatal, restando únicamente en sector de energía. Las empresas vendidas fueron asignadas en su mayoría a los clientes y proveedores cercanos a las propias empresas, se fortalecieron o crearon nuevos monopolios en las ramas azucarera, química, petroquímica, minera, papel y celulosa, entre otras; dificultando el acceso a nuevos inversionistas y proyectos industriales.

La desincorporación tuvo como antecedente la denominada "reconversión industrial" que pretendía mejorar los sistemas, métodos y procedimientos con objeto de hacer competitivo al sector industrial estatal y privado. Sin embargo, al no tener resultado esta forma de "modernización" de la planta industrial se optó por el desprendimiento de empresas en gran número. A pesar de que muchas de las empresas estatales utilizaban sistemas y tecnologías de punta contando asimismo

con mecanismos de producción ágiles y eficaces que se hacían notar en la rentabilidad política, económica, administrativa y social de las propias empresas.

En el momento de vender a las empresas el "sector social", integrado por sindicatos y cooperativas, fue ignorado por completo llegando incluso a otorgárséle menos facilidades que al sector privado. Asimismo, los gobiernos estatales y municipales no tuvieron la oportunidad de adquirir a las empresas enclavadas en sus regiones con el consecuente fortalecimiento de sus economías.

Ante la desincorporación de empresas industriales, lo ideal sería tener como contrapartida la actitud de un Estado fuerte para hacer cumplir sus compromisos al sector privado, integrandolo a una política nacional de desarrollo industrial cuyo objetivo sea la producción de bienes y servicios competitivos en el exterior y una planta industrial sólida.

De la misma forma, la administración de las empresas industriales del Estado tiene que empezar a generar cambios y alternativas que eviten la proliferación de los errores cometidos en el pasado.

Las entidades descentralizadas, sobre todo las industriales, ya no deben crecer desmesuradamente para beneficio del sector privado. La justificación durante al etapa expansiva fue la protección del empleo, pero en el fondo se trataba de subsidiar al capital privado que veía a la actividad del Estado como su seguro de quiebra. Este proteccionismo se debe desterrar si se quiere tener a un empresariado nacional competitivo y arriesgado en el exterior.

Es necesaria una clarificación sobre las áreas en donde el Estado va a permanecer para terminar con vacíos y lagunas existentes en lo político, administrativo, económico y jurídico; siendo lo más importante la voluntad política del Ejecutivo Federal para respetar lo estipulado en la legislación y no manejarlo a su discreción.

Es necesaria una mayor seriedad en el momento de decidir sobre la desincorporación de una empresa; la investigación muestra que los criterios de desincorporación de las entidades fueron muy arbitrarios e imprecisos careciendo de uniformidad.

Las exigencias hacia la empresa privada deben ser aplicadas con el mismo rigor al que fueron sometidas las entidades públicas en cuanto a su productividad y rendimiento. El compromiso de eficacia debe ser equitativo para los sectores público y privado, la norma constitucional es muy clara sobre la concurrencia de estos sectores en pro del desarrollo nacional.

La transparencia y el conocimiento preciso por parte de la opinión pública de los procesos y avances de las entidades descentralizadas es un requisito impostergable para mejorar su desempeño.

La administración de las entidades descentralizadas requiere de cambios estructurales y funcionales que garanticen un mejoramiento de la relación entre las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector y las propias entidades. Esto se puede concretar estableciendo un marco coherente e integrado de objetivos, producti-

vidad; de un sistema de evaluación de objetivos, productividad y rentabilidad de las empresas, impedir la acumulación y asimilación de industrias improductivas y obsoletas uajo la tutela estatal. Igualmente, disminuir las dificultades financieras, de burocratización y agobio de tareas administrativa.

Las relaciones laborales deben de recobrar su sentido de armonía entre los factores de la producción sin caer en los extremos de un sindicalismo corrupto que abuse de la condición pública de las empresas o de un contrato colectivo con todas las ventajas para el capital que provoque despidos masivos y deteriore aún mas la condición de los trabajadores.

De la misma forma, es necesario terminar con el sistema unilateral de planeación y que esto provoque una definición más precisa sobre los espacios propios de la inversión pública y privada, con sus metas y las fases en que éstas se deben alcanzar, teniendo compromisos y responsabilidades de control mutuo.

De no emprender un programa permanente de reforma que contemple los aspectos mencionados y otros, constituyéndose como un esfuerzo de racionalización, el futuro de las entidades seguira siendo, como hasta ahora, su desaparición y privatización. Esto significará la renuncia tácita a una serie de compromisos que el Estado mexicano históricamente ha tomado para sí en beneficio del interés nacional.

El camino hacia una sociedad más justa e igualitaria no es el "libre juego" de las fuerzas del mercado. Es una serie de instituciones políticas, económicas y sociales que sean garantes de una estabilidad política y una redistribución de los beneficios del desarrollo. Las entidades descentralizadas han contribuido a esto, sin embargo, requieren de una revisión constante en sus acciones. La constante debe ser una mejoría sustancial en su administración y sólo en última instancia su desincorporación.

Además, la privatización choca con los procesos de distribución social de la riqueza. Debido a que en nuestro país los mecanismos de control y vigilancia social sobre el mercado son muy incipientes, lo que ocasiona una dependencia excesiva del control estatal, que ahora queda desterrado por la "desregulación".

Un problema importante no es el "tamaño" del Estado sino la capacidad de dirigir y orientar a la economía hacia la satisfacción de los intereses nacionales. La calidad de las acciones en materia de gobierno es muy independiente del número de organismos descentralizados, empresas y fideicomisos.

La nueva relación entre el Estado y la sociedad no debe ser únicamente la supresión de las instituciones públicas, existen vías alternas como el fortalecimiento del sector social. Debido a que la desincorporación ha venido a cambiar las relaciones de poder en nuestro país, el riesgo de una privatización implica la concentración de poder político y económico en grupos con ideas y objetivos muy distantes del interés nacional.

Los cambios estructurales y funcionales del aparato estatal mexicano deben permitir la participación de la mayoría de los actores sociales en la elaboración y ejecución de las decisiones de gobierno. Asimismo, estos cambios tienen que convencer y ser aceptados por la propia sociedad.

En un país como el nuestro, cuyas desigualdades son patentes y crecientes, es necesaria la reactivación de las instituciones dedicadas a la promoción de la justicia social. Las instituciones privadas están alejadas de este compromiso social.

El peligro de fortalecer al sector privado de la economía puede traer consigo mayores resentimientos por parte de quienes siempre han estado al margen de los procesos de distribución del poder y la riqueza.

La privatización es un fenómeno cíclico no permanente, a su vez, es una forma de reajuste de las relaciones económicas a nivel mundial y su éxito depende del supuesto desprestigio del Estado como administrador. En el caso mexicano este desprestigio se ha basado en apreciaciones parciales y no en el análisis de la función histórica del Estado cuya actuación no puede quedar al margen de todo proceso político, económico, administrativo, social y cultural.

La revisión y corrección de las acciones del Estado debe tener como objetivo la extinción de todos aquellos errores que ocasionaron crecimiento pero no desarrollo.

Igualmente esta corrección de los mecanismos y procedimientos del Estado debe de terminar con el sobre-enriquecimiento de la minoría, la miseria de la mayoría, la represión, la corrupción, la impunidad y la devastación del medio ambiente.

Fenómenos que el proceso de desincorporación no ha desterrado dentro de la relación Estado-sociedad. En última instancia la reducción de la actividad estatal no implica la solución instantánea de todas las desigualdades políticas, económicas y sociales. Lo realmente imperativo es la redistribución equitativa de la propiedad antiguamente estatal hacia toda la sociedad. Esto implica el reconocimiento de la potencialidad de la propia sociedad y la necesidad de hacer congruente la política económica con la política social.

Esta articulación de la política económica con la política social implica la identificación de las necesidades más apremiantes contando para ello con la calidad de las acciones, intervenciones y decisiones de la actividad del Estado que invariablemente seguirá ocupando un lugar clave en nuestro país.

El reclamo nacional sigue siendo la combinación de crecimiento económico y justicia social, la estabilidad y la armonía de la relación entre Estado y sociedad implican la transformación de sus relaciones con mayores niveles de compromiso y participación. De no ser así, el riesgo y la amenaza de un conflicto social de proporciones inimaginables siempre estarán presentes en el escenario mexicano.

POST SCRIPTUM

El análisis del proceso de desincorporación y la administración pública descentralizada se concentró en el período del sexenio 1982-1988. Sin embargo, la nueva administración de 1988-1994 literalmente heredó a algunas entidades cuyo proceso de desincorporación no fue concluido por las limitaciones propias de un sexenio.

Las desincorporaciones más significativas que la administración de 1988-1994 ha efectuado son: Compañía Mexicana de Aviación, Compañía Minera de Cananea, Teléfonos de México y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). La desincorporación en estas entidades viene a confirmar varias de las tendencias del proceso mencionadas a lo largo de la presente investigación.

En el caso de Compañía Mexicana de Aviación (CMA) la empresa fue finalmente parcialmente privatizada al vender, en agosto de 1989, el Gobierno Federal parte de su tenencia accionaria al grupo de inversionistas integrado por Grupo Xabre S.A. de C.V., The Chase Manhattan Bank N.A., D.B.L. America Development Association., G.O. (III) Limited, Sres. Carlos Abedrop, Elías Sacal, Roberto Cannizo, Anuar Name, Antonio Name y Simón Name, los cuales quedaron como socios mayoritarios de la empresa Corporación Mexicana de Aviación S.A. de C.V., la cual fungirá como tenedora de acciones (holding) de Compañía Mexicana de Aviación. El 100% de las acciones quedó dividido de la siguiente forma: 30.5 % propiedad del Gobierno Federal, 25 % al Grupo Xabre de los hermanos Brener y el 34.95 % restante de socios minoritarios.

Según el agente financiero encargado de la venta, Banco Internacional la oferta ganadora de los inversionistas mencionados contiene: una aportación de recursos frescos a la Corporación por un monto de 140 millones de dólares, un programa de desarrollo que contempla inversiones superiores a los 3,000 millones de dólares en los próximos diez años y una valuación implícita de las acciones de Compañía Mexicana de Aviación de 1.07 veces sobre su valor contable.

De esta forma el Gobierno Federal cedió el 25 % de sus acciones de su participación al Grupo Xabre y a sus asociados extranjeros para la creación de la holding Corporación Mexicana de Aviación.

Bajo estas condiciones la aerolínea comercial pasa a ser en sentido estricto una empresa de participación estatal minoritaria* para después proceder a su desincorporación total. Entre los aspectos innovadores es que de acuerdo a las nuevas disposiciones en materia de inversión extranjera se da acceso a capitales tanto nortamericanos como británicos, representados por el Chase Manhattan Bank, la empresa Go-III y el banco Drecsler (DBL) respectivamente.

La razón fundamental de esta reprivatización es la necesidad de efectuar fuertes inversiones en el futuro ya que en tanto en lo financiero como en lo laboral la empresa prácticamente no tenía ningún problema, pero dadas las condiciones financieras a largo plazo

(*) La Ley federal de las Entidades Paraestatales no menciona el tratamiento que tienen las empresas de participación estatal minoritarias, por lo tanto se desconoce el tratamiento hacia esta empresa, hasta su desincorporación total, por parte del Gobierno Federal.

y acorde a las tendencias de la desincorporación el Gobierno Federal decide vender parte de sus acciones.

Sin embargo han surgido dificultades con el personal de la empresa, al ser tres contratos colectivos (pilotos, sobrecargos y personal de tierra) las negociaciones con los nuevos dueños no han beneficiado por completo al propio personal, presentandose incluso despidos en el personal de sobrecargos.

En el mediano plazo, las autoridades seguramente concluirán la reprivatización total de la Compañía Mexicana de Aviación.

Por otra parte, el caso de la Compañía Minera de Cananea presentó algunas coincidencias y variantes con el proceso de desincorporación en general. Al igual que Mexicana de Aviación la desincorporación de Cananea ha resultado un proceso largo puesto que la posibilidad de venta de la empresa minera fue dada a conocer desde finales del año de 1987.

Desde el anuncio de la venta de la minera se empezaron a mostrar inconformidades por parte de los trabajadores, llegando incluso a la amenaza de huelga de no haber mejoras a sus condiciones de trabajo. Otro aspecto del cual surgieron muchas versiones fue sobre la situación financiera de la empresa.

Con el conflicto de huelga en puerta y la supuesta inestabilidad contable-financiera de la empresa, el Gobierno Federal decide intervenir, en agosto de 1989, suspendiendo la operación de la mina y declarando a la empresa formalmente en quiebra, sobresaliendo el uso de efectivos militares para ocupar la mina.

Una situación que se presentó durante el conflicto fueron las irregularidades que la antigua administración de la empresa había cometido, calificándolas como actos de corrupción.

Sin embargo, el fondo del problema eran las relaciones laborales en la Compañía Minera de Cananea. Habiéndose declarado la quiebra se nombró como síndico de la propia quiebra a la Financiera Nacional Azucarera (FINASA) para que procediera de inmediato a dar por terminadas las relaciones laborales entre la empresa y los trabajadores (pertenecientes a la sección 65 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana) teniendo como consecuencia directa la liquidación de los mismos.

Pero al final, las múltiples irregularidades en el proceso de desincorporación de Cananea provocaron, paradójicamente, que después de dos meses de conflictos la minera reiniciara sus operaciones.

Entre las irregularidades se encuentran las declaraciones contradictorias de las autoridades en el sentido de la situación de la minera como empresa estatal, el deslinde de responsabilidades sobre actos de corrupción de el antiguo director general de la empresa siendo que existe un consejo de administración, la no transparencia en el manejo de información precisa sobre la situación financiera real de la empresa y la inconsistencia de las ofertas para comprar a la empresa minera.

La mina reinicia sus operaciones pero bajo un nuevo contrato colectivo resultado de las negociaciones entre la parte sindical y

síndico de la quiebra FINASA, destacándose entre los puntos del acuerdo: la reapertura de la mina, la liquidación del 25% de los trabajadores, la indemnización con base en el antiguo contrato colectivo, la recontractación de 2,171 reconociéndoles su antigüedad y nivel de ingreso, aumento salarial de 33.82 % promedio, retabulación de sueldos, compensación de salarios caídos a partir de la declaración de quiebra, reconocimiento del antiguo contrato colectivo modificando algunas cláusulas, mayor personal de base que de confianza, saneamiento financiero de la mina otorgando un 25 % de acciones de la mina y conclusión del proceso de desincorporación.

La duda que persiste es sobre quién o quienes serán los nuevos dueños de la Compañía Minera de Cananea siendo que la empresa constituye un verdadero enclave para la economía de esa región del estado de Sonora. De alguna forma las modificaciones al contrato colectivo facilitarían la desincorporación de la mina, lo que si es importante es que la venta de la mina no agudice la concentración monopolística de la producción minera dada la existencia de grupos poderosos como Industrial Minera México (empresa que adquirió a la Compañía Minera Mexicana de Cobre) e Industrias Peñoles.

En suma, el proceso de desincorporación en Cananea, ratificó las tendencias de precipitación, contradicción, no transparencia, conflictos innecesarios e inclusive el uso excesivo de las fuerzas armadas creando un clima de tensión entre la población. Así como la utilización de actos administrativos como la declaración de quiebra (utilizada en las desincorporaciones de Aeroméxico y

Fundidora de Monterrey) para presionar al sindicato, medida que al final resultó fallida e innecesaria dado el acuerdo de reapertura de la mina. Restando únicamente el destino final de la minera, cuya venta sea realizada con la mayor transparencia en beneficio de la legitimidad y el consenso, por parte de la sociedad civil, de los actos de gobierno

La situación del proceso de desincorporación de Teléfonos de México tiene varios aspectos a considerar. En primer lugar se trata de un proceso de desincorporación puesto en marcha por la actual administración 1988-1994 aunque ya existieran precedentes en el anterior sexenio como el mal servicio, la nula inversión y las inestables relaciones laborales.

Al principio de la administración, en febrero de 1989, se anunció que la iniciativa privada sólo participaría en un nuevo ramo denominado de telefonía celular, regido por las disposiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Este hecho fue corroborado al aparecer la nueva empresa de telefonía celular en el área metropolitana de la Ciudad de México y el anuncio por parte de Comunicaciones y Transportes de las concesiones de telefonía celular en toda la República Mexicana en el otoño de 1989.

Por su parte la situación de Telefonos de México (TELMEX) continuó deteriorándose, lo que obligo a la realización de un convenio entre TELMEX y el Sindicato de Telfonistas de la República Mexicana para mejorar sustancialmente el servicio en los próximos 45 días.

Sin embargo, la empresa establecida en un principio por la Internacional Telephone and Telegraph Company (ITT), posteriormente adquirida en su mayoría por inversionistas privados, para que finalmente en los años setenta el gobierno adquiriera la participación accionaria mayoritaria llegando hasta el 56.2 % por 43.8 % del sector privado, no resistió la presión del proceso de desincorporación. De esta forma, en septiembre de 1989 se anunció la reprivatización de la empresa para llegar a una composición de capital previsible en los siguientes porcentajes: 49 % inversión extranjera, 26 % inversión privada nacional y 25 % inversión estatal. Con objeto de cumplir con lo anterior se expidió un nuevo título de concesión a la nueva Teléfonos de México por 30 años, siendo revisado cada 5, con las siguientes condiciones: la instalación para antes de 1994 de teléfonos o agencias de teléfono público con servicio de larga distancia en todas las poblaciones del país con más 500 mil habitantes, la instalación de un mínimo de 100 mil casetas públicas para alcanzar una densidad de 2 por cada 100 habitantes, la ampliación de la red pública telefónica al menos en un 12 % anual, la instalación de 4 millones de líneas terminales nuevas como mínimo, el incremento mínimo de 15% anual del servicio comercial y el residencial en un 10 % anual. Otras condiciones fueron el respeto a las condiciones laborales y la realización de investigación científica y tecnológica en el ramo.*

La razón de fondo se encontraba en la necesidad de invertir aproximadamente 10,000 millones de dólares que el Gobierno Federal no tiene

(*) Secretaría de Comunicaciones y Transportes "Desincorporación de Teléfonos de México". Septiembre de 1989

por sus condiciones de endeudamiento interno y sobretodo externo, impidiendo la erogación para mejorar a la empresa. Por este motivo, al igual que con Mexicana de Aviación, la participación estatal en TELMEX será minoritaria o incluso será vendida en su totalidad.

El proceso de desincorporación en TELMEX fue acelerado al anunciarse la sustitución del titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como presidente del consejo de administración, así como el cambio de director. Esto debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de culminar el proceso de reprivatización de la empresa.

La empresa constituye un atractivo para las transnacionales de la telecomunicación como INDETEL, ERICSSON y SIEMENS, así como para los inversionistas privados que incrementarán su capital. El reto será si la nueva TELMEX responderá a las exigencias y necesidades del sector comunicaciones y transportes, prestará un adecuado servicio y se mantendrá como una de las principales empresas en beneficio de todos los mexicanos.

El cuarto caso es el más discutible, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) anunció en octubre de 1989 un ajuste a sus estructuras y funciones. Entre otras medidas se anuncia que una de sus filiales Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA) transferirá recíprocamente con ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito) las instalaciones mejor ubicada para cada empresa, la misma BORUCONSA abrirá sus bodegas al servicio de las particulares, las filiales

DICONSA (Distribuidora Conasupo) transferirá sus tiendas a IMPECSA (Impulsora del Pequeño Comercio) y a los particulares sus tiendas de tamaño intermedio, asimismo, retirará la concesión a particulares de tiendas rurales y urbanas. IMPECSA por su parte constituirá los Almacenes Conasupo de Solidaridad para seguir dando abasto a los pequeños comerciantes, LICONSA (Leche Industrializada Conasupo) continuará abasteciendo de leche al consumo rural y urbano.

Estas medidas, según el programa de ajuste, se verán apoyadas por la venta de activos y plantas de ICONSA (Industrias Conasupo) a particulares. En la regulación de precios de garantía la Conasupo únicamente adquirirá las cosechas de maíz y frijol dejando a los demás productos con precios de mercado, MICONSA (Maíz Industrializado Conasupo) desarrollará programas para el mejoramiento de la producción, distribución y consumo de masa y tortilla.

Sin embargo este programa de ajuste implica el abandono de la intervención estatal en la regulación del abasto de los principales granos básicos, la liberalización de los precios de garantía de la mayoría de los granos básicos, la privatización de Industrias Conasupo (ICONSA) y el subsidio a la tortilla únicamente por la propia Conasupo. Con estas acciones no queda claro cómo se asegurará la adecuada alimentación de la población, de que manera se fortalece el mercado interno y la estabilidad de precios al no quedar regulada la distribución de los granos básicos. Igualmente cuáles serán los mecanismos concretos para asignar las tiendas a los trabajadores o

sindicatos dado que la desincorporación en general ha preferido privatizar y no socializar. Finalmente, si la venta de ICONSA (Industrias Conasupo) se hará a nuevos empresarios o por lo contrario, se fortalecerán a los grandes consorcios alimentarios privados y extranjeros.

Es preciso recordar que la función de Conasupo es ante todo la regulación de un mercado agrícola que presenta serias dificultades, la acción de la empresa estatal llega a un mercado no atractivo para el comercio privado: el popular y el rural. Los precios de las tiendas Conasupo servían para evitar que los precios del comercio privado se elevaran no importando si la ubicación de la tienda estuviera en zonas de altos ingresos, esto porque existen regiones en donde conviven clases de altos ingresos con clases de bajos ingresos. La acción de Conasupo siempre ha servido de freno a los abusos del comercio privado y en beneficio de los sectores de la población de menores ingresos.

Nuevamente las tendencias de la desincorporación se hacen presentes al no existir claridad en las acciones futuras de la empresa, únicamente queda clara la línea de fortalecer al comercio privado sin antes proceder a una verdadera reestructuración cuidadosa y selectiva de la empresa. La exigencia era la mejoría en su administración y la respuesta fue la desincorporación de áreas muy importantes de la propia Conasupo, comprometiendo el futuro de la producción, comercialización y abasto de productos básicos no solo popular sino nacional.

ANEXO 1

LISTADO DE ENTIDADES VENDIDAS Y COMPRADORES *

Agente financiero (NAFINSA)

Empresa (s)	Comprador (es)
1) Accesorios Tubulares S.A.	C.T.M.
2) Adhesivos S.A.	Nemesis S.A.
3) Bicicletas Cóndor S.A.	C.T.M.
4) Ceres Ecológica de México S.A.	Carlos Alejandro Hornedo
5) Centrifugas Broadbent S.A.	Promoción y Fomento Industrial S.A.
6) Compañía Industrial y Comercial Americana S.A.	Sr. Salvador Milanes
7) Compañía industrial de Atenquique S.A.	Grupo Industrial Durango
8) Compañía Mexicana de Radiología CGR	Thomson CGR
9) Dina Rockwell S.A.	Rodolfo Barrera Villareal
10) Forjamex S.A.	Spicer S.A.
11) Glicoles Mexicanos S.A. de C.V.	Grupo Idesa S.A.
12) Indelta S.A.	Industrias Nacobre S.A. de C.V.
13) XSB Mexicana S.A.	Aulic Operadora S.A. de C.V.
14) Nueva Nacional Textil Manufacturera El Salto	C.T.M.
15) Sistemas de Energía Autónoma S.A.	Ormat Turbines LTD

(*) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988." Tomo II Anexo 6

16) Talleres Tlajomulco S.A. C.T.M.

Agente financiero (BANAMEX)

1) Acciones Bursátiles SOMEX	Banamex
2) Aceros Zsmaltados S.A.	Grupo Vitro
3) Aceros S.A.	Grupo Vitro
4) Corporación Nacional Industrial S.A.	Grupo Vitro
5) Estufas y Refrigeradores Nacionales S.A.	Grupo Vitro
6) Inmuebles y Equipo Industriales S.A.	Grupo Vitro
7) Manufacturera Corpomex S.A.	Grupo Vitro
8) Atsugi Mexicana S.A.	Grupo Industrial Bocar y Grupo Industrial Salduar

Agente financiero (BANCOMER)

1) Auto Express Regiomontano	Jorge León Homero Castillo Jorge Mendoza Raúl Fajardo Bernardo Litszain
2) Barreras de Acero y Aguces S.A.	Grupo Industrial Futuro S.C.
2) Bolsas de Papel de Guadalajara S.A. de C.V.	COPAMEX S.A.
4) Bolsas y Artículos de Papel S.A.	COPAMEX S.A.
5) Cabezas de Acero Kikapoo S.A.	Trioty Industries Inc y Grupo Tatsa S.A. de C.V.

- | | |
|--|---|
| 6) Envases Generales Continental S.A. | Continental Can Company Inc. |
| 7) Manufacturera Fairbanks Morse S.A. de C.V. e Industrias Fairbanks Morse de Centroamérica S.A. | Unión de Trabajadores de Hierro, sus derivados, conexos y similares del Estado de México. |
| 8) Manufacturas Cargo S.A. de C.V. | Sonoco de México S.A. |
| 9) Polietileno de Monterrey S.A. y Politécnica de Monterrey S.A. | Pablo Mejía Ayala |
| 10) Poliestireno y Derivados S.A. | Grupo IDESA S.A. |
| 11) Mármoles del Valle del Mezquital S.A. | Refacciones y Rectificaciones Nuñez S.A. |
| 12) Sonocal S.A. de C.V. | Sociedad Cooperativa Ejidal Explotadora de Recursos No Renovables "Bomintzha" SLC |
| 13) Vitrium División Farmacéutica S.A. de C.V. | Grupo Industrial Benavides |

Agente financiero (BANCA SERFIN)

- | | |
|--|---|
| 1) Barita de Sonora S.A. | Mario E. Gutierrez
Jaime L. Gutierrez
Javier Gutierrez |
| 2) Cloro de Tehuantepec S.A. de C.V. | Grupo Prime |
| 3) Grupo Anáhuac del Golfo S.A.
(Navicement, Ceser, Materias Primas
Anáhuac del Golfo) | Eagle Cement Corporation |
| 4) Concretos Procesados S.A. de C.V. y
Concretos Tamaulipas S.A. | Grupo Anáhuac |
| 5) Grupo Garci Crespo S.A. de C.V. | Embotelladora Mexicana S.A. |
| 6) Manufacturas Electrónicas S.A. | Grupo Montecasino S.A.
de C.V. y Gotha S.A. |
| 7) Mecánica Falk S.A. de C.V. | The Falk Corp. |
| 8) Nueva San Isidro S.A. de C.V. | Grupo Ameco S.A. de C.V.
Locería Jalisciense S.A.
de C.V. y Zusebio Rubio
Valbuena |
| 9) Perfiles y Estructuras de Durango S.A. | Grupo Industrial Armas S.A.
de C.V. |
| 10) Porcelanas Euromex S.A. de C.V. | Grupo Gentor y JNF Newcor |
| 11) Metalúrgica Almena S.A. | Lic. Casas Bernard |
| 12) Grupo Textil Cadena | C.T.M. |
| 13) Comercial de Telas | Trabajadores de la empresa |
| 14) Macocozac S.A. | Compañía Minera Coapas |
| 15) Refractarios Hidalgo S.A. | Grupo Industrial Peñoles |

16) Productos Químicos e Industriales del Bajío S.A.	Antonio Junco Manuel Estrada Raúl Quintero S Raúl Quintero Reyes Marí G Galván Mendieta
--	--

Agentes financieros diversos

Empresa (s)	Agente	Compradores
1) Renault de México S.A. de C.V. Vehículos Automotores Mexicanos S.A. de C.V. Equipos Automotores S.A. de C.V.	DINA	Renault Overseas Corporation y American Motors Corporation
2) Dina Cummins	DINA	Cummins Engine Co.
3) Compañía Minera Comonfort	COFOMIN*	Adolfo Graña Menguera
4) Ferrominera Mexicana S.A.	COFOMIN*	Mateo Quiroga Villareal
5) Aceros de Sonora	AHMSA	Corporación Industrial y Comercial S.A.
6) Compañía Mexicana de Tubos S.A.	Banorte	Perfiles Estructurales del Norte S.A. de C.V.
7) Torres Mexicanas S.A.	Banorte	Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y EPN S.A. de C.V.

(*) Comisión de Fomento Minero

6) Refractarios Mexicanos S.A.	Banco Internacional	Química Magna S.A. de C.V.
--------------------------------	---------------------	----------------------------

Empresas vendidas por agentes financieros diversos pertenecientes a otros sectores de la Administración Pública Federal **

1) México Inversiones	BANOBRAS	Comercial de Productos y Bienes S.A. de C.V.
2) Grupo Industrial del Fuerte	NAFINSA	Socios Agricultores S.A.
3) Maderas Industrializadas de Nayarit S.A.	NAFINSA	Gob del Estado de Nayarit
4) Maderas Industrializadas de Quintana Roo y Servicios Forestales S.A. de C.V.	NAFINSA	Gob del Estado de Quintana Roo
5) Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima S.A. de C.V.	BANCOMER	Unión Agrícola de Productores de Limón Gob del Estado de Colima Gerardo Reyes López Confederación Nacional Campesina

(**) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit. tomo II, Anexo 6

6) Resinera Ejidal de Michoacán	BANCOMER	Grupo de Ejidos y Comunidades Indigenas
7) Impulsora y Exportadora Nacional S.A. de C.V.	BANCOMEXT	Mitsui de México Comesec Nunatex Grupo Textil Cadena Raúl Santos Resinera Ejidal de Michoacán
8) Club Deportivo Atlante S.A.	Banca Confia	Grupo Garcis
9) Yávaros Industrial S.A.	PROPEMEX***	Grupo Bajo Río Mayo S.A.
10) Algodonera Comercial Mexicana S.A. de C.V.	BANCOMER	Grupo OMNI
11) Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero S.A. de C.V.	BANCOMER	Liga de Comunidades Agrarias de Guerrero
12) Hotel El Mirador	SERFIN	Desarrollos Turísticos del Pacífico S.A.
13) Compañía Mexicana de Aviación (CMA)	Internacional	Grupo Xabre, Chase Manhattan, D.B.L. James Goldwin

***) Productos Pescueros Mexicanos S.L. de C.V.

Agente financiero (FINASA)

- | | |
|--|---|
| 1) Ingenio de Atencingo S.A. | Embotelladora Metropolitana
Bebidas Purificadas de Acapulco
Refrescos de Iguala Industria de
Refrescos Manantiales San Lorenzo
S.A. de C.V. Refrescos del Valle
de México S.A. de C.V. |
| 2) Ingenio de Puga S.A. | Grupo AGA |
| 3) Ingenio Pujilic S.A. | Operadora del Grijalva S.A. |
| 4) Ingenio Rosales S.A. | Defisa de México S.A. de C.V.
Embotelladora de Occidente
Bebidas Purificadas de Michoacaán
S.A. de C.V.
Bebidas Purificadas de Cupatitzio
S.A. de C.V. |
| 5) Ingenio Calipam S.A. | Corporación Industrial Escorpión |
| 6) Ingenio Plan de San Luis S.A. | Corporación Industrial Escorpión |
| 7) Ingenio Quesería | Grupo Beta San Miguel |
| 8) Ingenio Ponciano Arriaga | Grupo Beta San Miguel |
| 9) Ingenio Azúcar del Centro
(Francisco Ameca) | Grupo Beta San Miguel |
| 10) Ingenio Alvaro Obregón | Grupo Beta San Miguel |

ANEXO 2

CUADRO 5.5.1.

POLITICA INDICATIVA DE PARTICIPACION DE LOS AGENTES ECONOMICOS *

Clave	Rama	BIENES DE CONSUMO	Agente (Empresa Pública)
11		Carnes y Lácteos	CC (7)
12		Preparación de Frutas y Legumbres	NR
13		Molienda de Trigo	CC
14		Molienda de Nixtamal	CC (8)
15		Beneficio y Molienda de Café	CC
16 B		Azúcar	CC
17		Aceites y Grasas Comestibles	CC
18		Alimentos para Animales	CC
19 A		Preparación de Envases de Pescados y Mariscos	CC
19 B		Otros Productos Alimenticios	CC
20		Bebidas Alcohólicas	NR
21		Cerveza y Malta	NR
22		Refrescos y Aguas Gasosas	NR
23		Tábaco	CC
24		Hilados y Tejidos de Fibras Blandas	NR
25		Hilados y Tejidos de Fibras Duras	CC
26		Otras Industrias Textiles	NR
27		Prendas de Vestir	NR
28		Cuero y Calzado	NR
30		Otros Productos de Madera y Corcho	NR
38 B		Medicamentos	CC
39		Jabones, Detergentes y Cosméticos	CC (9)
46		Muebles Metálicos	NR
53		Aparatos electrodomésticos	CC
54 A		Electrónica de Consumo	NR
55		Equipos y Aparatos Eléctricos	NR
56 A		Vehículos Automoviles para Transporte de Menos de Diez Personas	NR

* Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988." p. 112

INSUMOS DE AMPLIA DIFUSION *

Clave	Ramas	Agente (Empresa Pública)
16 A	MiGres Incristalizables	CC
29	Aserraderos, Triplay y Tableros	CC
31 A	Celulosa y Pasta de Celulosa	CC
31 B	Papel y Cartón	CC
32	Imprentas y Editoriales	CC
33	Petróleo y Derivados	E
34	Petroquímica Básica	E
35	Química Básica	CC
36	Abonos y Fertilizantes	CP
37	Resinas Sintéticas y Fibras Artificiales	CC (10)
38 A	FarmacocQuímicos	CC
40	Otros Productos Químicos	CC (11)
41	Productos de Hule	NR
42	Artículos de Plástico	NR
43	Vidrio y Productos de Vidrio	NR
44	Cemento	NR
45	Productos a Base de Minerales No Metálicos	NR
46	Industrias Básicas de Hierro y Acero	CP
47	Industrias Básicas de Metales No Ferrosos	CP

BIENES DE CAPITAL *

49	Productos Metálicos Estructurales	CC
50	Otros Productos Metálicos Excepto Maquinaria	CC (12)
51	Maquinaria y Equipo No Eléctrico	CC
52	Maquinaria y Aparatos Eléctricos	CC
54 B	Equipos y Accesorios de Electrónica Profesional	CC
56 B	Tractores (Tractocamiones, Autobuses Integrales y Camiones de Carga)	CP
57 A	Carrocerías para Vehículos Automoviles	NR
57 B	AutoPartes para Vehículos Automoviles	CP (13)

<u>Clave</u>	<u>Ramas</u>	<u>Agente (Empresa Pública)</u>
EP C	Carrocerías y Partes para Tractores	CP
EP	Equipo y Material de Transporte	CP
EP	Otras Industrias Manufactureras	NR

Simbología y notas

- E = Exclusivo
1. La exclusividad de la participación del Estado se determina por el carácter estratégico que revisten ciertas ramas industriales, y está regida por la Constitución Mexicana.
- CC = Áreas de Concurrencia Complementaria
2. Ramas que los sectores social y privado desarrollarían en el marco de las libres fuerzas del mercado. Solo en el caso que tal desarrollo no sea suficiente para alcanzar los objetivos de interés público, el Estado participaría: primero mediante intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regulación; posteriormente, si fuera necesario, directamente a través de la empresa pública.
- CP = Áreas de Concurrencia Prioritaria
3. Son aquellas ramas que por su importancia estratégica para el desarrollo de la economía nacional, y por sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta, justifican la concurrencia de la empresa pública. El objeto de esta participación no es competir con los sectores social y privado, sino el de servir como promotor del desarrollo industrial.
- R = Recomendable
4. La participación es recomendable en aquellas ramas en que se considera que el agente mencionado es el más adecuado para desarrollarlas, dadas sus características tecnológicas.

SimbologíaNotas

I = Indistinto

5. La participación indistinta se refiere, como su nombre lo indica, a ramas donde uno o más agentes pueden participar en función de sus objetivos e intereses.

NR = No Recomendable

6. No se recomienda la participación de agentes en aquellas ramas que no tengan la capacidad de desarrollar adecuadamente. En el caso de la inversión extranjera el término es aplicado cuando se busca que ciertas ramas industriales sean atendidas primordialmente por la empresa nacional.

(7)

7. Se recomienda la participación de la empresa pública solamente en la producción de lácteos. En la de carnes no es recomendable.

(8)

8. Se recomienda la participación de la empresa pública solamente en la molienda de nixtamal.

(9)

9. Se recomienda la participación de la empresa pública solamente en la producción de jabones y detergentes. En la producción de cosméticos no es recomendable.

(10)

10. Se recomienda la participación de la empresa pública solamente en la producción de resinas sintéticas. En la producción de fibras artificiales no es recomendable.

(11)

11. Se recomienda la participación de la empresa pública solamente en la producción de insecticidas, plaguicidas y explosivos. En las demás actividades de esta rama no es recomendable.

SimbologíaNotas

- (12) 12. Se recomienda la participación de la empresa solamente en fundición y moldes de piezas metálicas y en arras y municiones. En las demás actividades de esta rama no es recomendable.
- (13) 13. Se recomienda la participación de la empresa solamente en la producción de motores diesel para autobuses y camionetas. En las demás actividades de esta rama no es recomendable.

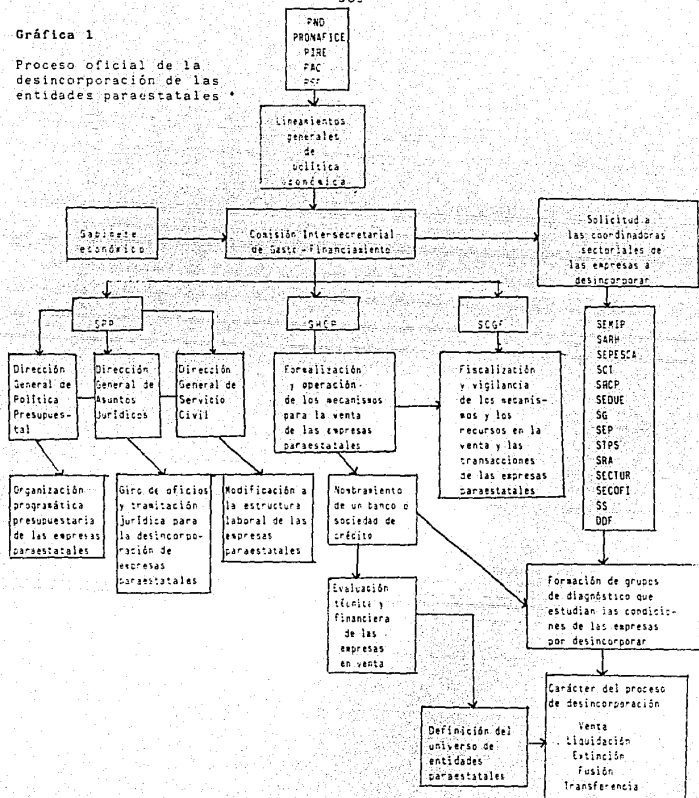
NOTA

La presentación de este cuadro tiene como objetivo demostrar que la desincorporación de las entidades descentralizadas del sector industrial estatal no obedeció los lineamientos político-administrativos que el PRONAFICE enuncia. Además el citado programa añade más imprecisiones con las denominaciones de "concurrentia prioritaria" y "concurrentia complementaria" y no clarifica las áreas de intervención pública y privada. Debido a esto el proceso de desincorporación carece aún más de racionalización y re-estructuración de la participación estatal en la industria mexicana, volcándose hacia una reprivatización y privatización en este sentido.

ANEXO 3

Gráfica 1

Proceso oficial de la desincorporación de las entidades paraestatales *



(*) Tomado de Gasca Zamora José Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales y su privatización, 1987-1988 en Revista de "Comercio Exterior" Vol. 39 No. 2 Febrero de 1989, p. 153, México.

BIBLIOGRAFIA

- Acle Tomasini Alfredo Fero, ¿cuál es el déficit del sector público? en Revista "Empresa Pública: problemas y desarrollo" No. 2 Mayo-Agosto de 1988 Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México.
- Acle Tomasini A. y Vega Hutchinson J. La empresa pública: desde fuera, desde dentro. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/ Ed. Limusa. Premio de Administración Pública 1984.
- Acle Tomasini A. La empresa pública en entredicho. en "Empresa Pública" Revista del Centro Internacional de Empresas Públicas de Países en Desarrollo (CIEP) Vol. 2 No. 2 Octubre de 1986, INAP-ALAP.
- Acle Tomasini A. y Arenal Alonso R. El marco legal de la empresa pública: propuesta para su actualización. IEPES-PRI. Comisión de Derecho Administrativo y Administración Pública. Julio de 1988
- Bennett Douglas y Sharpe Kennet El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970. en Foro Internacional, Vol. XX No. 1 El Colegio de México, México, 1979.
- Cabrero Mendoza Enrique Decisiones y estructura de poder: un reto a la Ley Federal de las Entidades Paracastatales. en "Empresa Pública: problemas y desarrollo" No. 2 Mayo-Agosto de 1988. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México

- Carrillo Castro A. y García Ramírez S. Las empresas públicas en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.
- Casar Ma. Amparo. La reestructuración de la participación del Estado en la industria mexicana. en Revista "El Cotidiano" Mayo-Junio 1988 Año. 4. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Casar Ma. Amparo y Peres Wilson El Estado empresario en México: ¿estancamiento o renovación? Ed. Siglo XXI, México, 1988
- Cuadernos de Renovación Nacional Reestructuración del Sector Paraestatal. Volúmen 4 Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988
- Chanes Nieto José Legislación y organización sectorial de la llamada Administración Pública Paraestatal. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, Octubre de 1986.
- Chanes Nieto José La formación del Estado mexicano contemporáneo. Trabajo inédito, México 1986.
- Chanes Nieto José Insuficiencia del marco jurídico de la denominada Administración Pública Paraestatal. en Revista No. 8-9 de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) México, 1978.
- Belgado Orlando y Jorge Machado La empresa pública industrial en el sexenio 1982-1988. Documento de trabajo del Programa de Alta Dirección de Empresa Pública (PADEP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México 1988. Copyright.
- Energía Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Directorio del Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal. SEMIP, México, 1984.

Estudios Administrativos, Coordinación General de Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 4 volúmenes México, Presidencia de la República 1977.

Estudios Administrativos, Coordinación General de Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 17 volúmenes México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presidencia de la República, 1982.

Estudios Administrativos, Coordinación General de Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal (Separata) México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presidencia de la República 1982.

Glade William Patton Jr. Las empresas gubernamentales descentralizadas en "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal" (Autores extranjeros), México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976.

Guerrero Crozco Omar El Estado y la Administración Pública en México Ctro. de Inves. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México, 1990.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de La Venta de Empresas del Sector Público. Fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1983, Tomo I y II. México, SHCP, 1988. (Documento oficial)

Instituto Nacional de Administración Pública Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública. INAP, México. 1983.

Instituto Nacional de Administración Pública Revista de Administración Pública "Empresa Pública" # 59-60, México INAP, Noviembre de 1984

- Machado Jorge et al. La estructura de la industria estatal 1970-1984 en "Economía Mexicana", No. 7, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1986
- Machado Jorge y Peres Wilson Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana en "Empresa Pública: Problemas y desarrollo" No. 1 Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México
Abril de 1986
- Patrimonio Nacional, Secretaría de El Sector Paraestatal México, Secretaría de la Presidencia 1976.
- Peres Wilson La estructura de la industria estatal 1965-1975 en "Economía Mexicana" No. 4 Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México 1977
- Richardo Pagaza Ignacio Desincorporación de Empresas Públicas: La Experiencia Mexicana. Palabras pronunciadas en el "Simposium de Modernización y Empresa Pública" organizado por El Colegio Nacional de Economistas (CNE). Querétaro, México, Julio de 1988.
- Programación y Presupuesto, Secretaría de Informe de labores Septiembre de 1987- Agosto de 1988 SPP, México, Octubre de 1988.
- Rey Romay Benito La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado Ed. Siglo XXI- Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1984
- Ruiz Dueñas Jorge Empresa Pública: Elementos para el examen comparado en Serie "La Industria Paraestatal en México" Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIPI)- Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Ruiz Dueñas Jorge Hacia un nuevo perfil de las entidades paraestatales en "Revista de Política y Administración Pública" Año 1 2a época Sept-Dic No.1 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (CONCPAP) México 1986

Shirley M. Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo en "Empresa Pública" Vol. 2 No. 2 Revista del Centro Internacional de Empresas Públicas de Países en Desarrollo (CIEP) INAP-ALAP 1986

Tello Carlos La nacionalización de la banca Ed. Siglo XXI, México 1984.

Villareal René Empresas públicas. Mitos y realidades. y Racionalización o privatización? Ed. Diana, México, 1988.

Revistas y Periódicos

Revista "El Cotidiano" El derecho de huelga en quiebra Estudio colectivo. Septiembre-Octubre de 1988 Universidad Autónoma Metropolitana.

Revista "Visión" Aceleran la privatización Febrero de 1988 México

Periódico La Jornada Sección de Economía. Columna Empresa de Alberto Barranco Chavarria.

Disposiciones jurídicas

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947)

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1970)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Acuerdos de Sectorización publicados en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1977, abril de 1981, septiembre de 1982 y mayo de 1983.

Resoluciones de disolución, liquidación, extinción, enajenación, fusión y transferencia publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 20 y 31 de enero, 30 de marzo, 5 y 8 de abril, 4 de mayo y 13 de julio de 1983. 6, 9 y 29 de febrero, 12 de junio, 31 de julio y 26 de noviembre de 1984. 13, 18 y 21 de febrero, 6 y 18 de marzo, 2 y 9 de mayo, 22 y 29 de julio, 9 de septiembre y 22 de octubre de 1985. 29 de febrero, 6, 20 y 24 de marzo, 21 de julio, 7 de noviembre y 19, 24 y 26 de diciembre de 1986. 2 de febrero, 14 y 20 de abril, 22 de mayo, 15 de julio, 11 de septiembre y 21 de octubre de 1987. 22 de enero, 3, 10 y 29 de febrero, 16 y 28 de marzo, 5, 16 y 22 de abril, 20 de julio y 30 de noviembre de 1988.

Disposiciones político-administrativas

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988) (PRONAFICE)

Pacto de Solidaridad Económica 1987-1988

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) 1983

Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1987

Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) 1989

Desincorporación de Teléfonos de México. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Septiembre de 1989