

301809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS SAN RAFAEL
"ALMA MATER"
ESCUELA DE DERECHO

36
27

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES DENTRO DEL MARCO JURIDICO Y ECONOMICO DEL MEXICO ACTUAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ,
EDUARDO PEREZ DEGOLLADO

PRIMER REVISOR: LIC. SYLVIA LLITERAS ALANIS
SEGUNDO REVISOR: LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS

NICHOLA MAQUIAVELLI

A Dios

Por haberme brindado una segunda oportunidad.

A mis Padres

Exponer en unas cuantas líneas mis sentimientos para ustedes resulta imposible.

A la Lic. Erika Pérez Degollado

Eres tan indispensable en mi vida, que todo lo que pudiera escribirte no vale la pena.

A mis Ingenieros Alejandro, Jorge, Ricardo

El orden de los factores no altera el producto, en conclusión son fundamentales en mi existencia.

A la Lic. Sylvia Llitas Alanis

Por el apoyo y el tiempo invertido en la realización de este trabajo.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	I

CAPITULO PRIMERO

DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES DENTRO DEL MARCO JURIDICO Y ECONOMICO DEL MEXICO ACTUAL

I Marco Conceptual Básico

1. Concepto de Empresa.....	1
2. Concepto de empresa privada.....	8
3. Distintos criterios sobre el concepto de empresa pública.....	11
3.1 El concepto legal mexicano y marco juridico de la empresa pública.....	16
3.2 Empresa pública y descentralización administrativa.....	18
4. Desincorporación y descentralización confusión terminológica.....	19

CAPITULO SEGUNDO

II Antecedentes historicos y evolución de las empresas públicas en México.

A) Época revolucionaria.....	22
B) Constitución de 1917.....	32

C) Gral. Lázaro Cárdenas del Río.....	36
D) Gral. Manuel Avila Camacho.....	44

CAPITULO TERCERO

III Distintos criterios de desincorporación paraestatal.

1. Proceso de redimensionamiento o desincorporación del sector paraestatal.....	53
---	----

2. Exposición de cada uno de los procesos de desincorporación paraestatal.

A) VENTA.....	82
B) FUSION.....	108
C) TRANSFERENCIA.....	112
D) DISOLUCION Y LIQUIDACION.....	114
E) EXTINCION.....	122

3. Modelo de proceso de desincorporación vía venta de la entidad.....	128
---	-----

CAPITULO CUARTO

	Pág.
IV. Propuesta al procedimiento de desincorporación vía fusión.....	139
CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	149

INTRODUCCION

Nuestro país atraviesa actualmente por una etapa de grandes transformaciones. La dinamica internacional y nuestras necesidades internas nos han orientado a concentrar esfuerzos para crecer con igualdad, para ser más productivos y más eficientes pero sobre todo, para otorgar mayores recursos a los que más lo necesitan.

La desincorporación de entidades públicas forma parte de un conjunto de reformas económicas que, unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial, entre otras, conforman lo que se le ha denominado la reforma del Estado.

A partir de 1988 el proceso de ajuste estructural se aceleró. La apertura comercial prácticamente se generalizó, se abrieron nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresas públicas y se aligeró la regulación de varios sectores económicos.

La Administración Pública Federal cuenta con las siguientes opciones para desincorporar empresas paraestatales: liquidar y extinguir la entidad en caso de que haya cumplido su cometido para lo cual fué creada, puede tambien transferir esta a los gobiernos Estatales o

Municipales en caso de que la empresa sea de utilidad, o bien puede fusionarla con otras entidades para fortalecerlas y crear con esto una empresa mas vigorosa; el fin último de este redimensionamiento es la venta.

A lo largo del presente trabajo y a través de los distintos capítulos de la tesis se profundizara sobre los conceptos antes señalados e igualmente se propondrá lo que a juicio del sustentante considera más adecuado.

DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARAESTATALES DENTRO DEL MARCO**JURIDICO Y ECONOMICO DEL MEXICO ACTUAL.****CAPITULO PRIMERO****I. Marco conceptual básico****1. Concepto de empresa**

Antes de comenzar con el tema de tesis, debemos definir los conceptos que posteriormente utilizaremos, buscando desde luego puntos de vista variados, a efecto de lograr un mayor entendimiento y comprensión, esto sin perder la optica jurídica que es en lo personal la que nos interesa.

Para los efectos de la norma de trabajo y acorde a lo que establece la Ley Federal de Trabajo se entiende por empresa "la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios"(art. 16). Llamada también negociación que viene a formar el conjunto de trabajo, elementos materiales y valores incorpóreos coordinados para ofrecer, con propósito de lucro y de manera sistemática, bienes o servicios.

Se deduce que una empresa funciona ya que se dedica a producir bienes o servicios, cuenta con personal directivo, personal operativo, personal administrativo, etc. así como el fin para lo cual fué creada.

En economía no es una entidad legal sino una unidad de control y decisión. Como una primera aproximación, una empresa puede considerarse como una combinación de servicios fijos de factores. Si una empresa dejara de utilizar su trabajo y sus materiales, podría continuar durante un tiempo, pero si no lograra sustituir su planta y su equipo, y si su dirección desapareciera, la empresa dejaría de existir. En este sentido, son los factores fijos los que definen su existencia; o de otra forma, los costes de los factores fijos deben cubrirse con los ingresos a largo plazo para que la empresa pueda continuar. Sin embargo, no existe un largo plazo para todos los factores de la producción; los ejecutivos cambian, la planta se modifica y se sustituye. Más recientemente, los economistas han venido a considerar a la empresa como una fabrica que supera el mecanismo de los precios. Esta idea considera a la empresa como la coordinante de actividades que, de otra forma, se coordinarían por el mecanismo de los precios. En ella, las decisiones y transacciones están coordinadas por el individuo o grupo. Si puede hacerse un componente a un coste más barato del que les costaría comprarlo en el

mercado, lo incorporarán a la tarea de identificarlo dentro de los límites de la empresa.

En consecuencia, la empresa se presenta como un área unificada de planificación, como una "isla de poder consciente" dentro del mecanismo de los precios en conjunto. Dentro de esta pequeña isla supera el mecanismo de los precios en la identificación de factores y productos. Este enfoque ayuda a explicar la diferencia económica esencial entre la economía de libre mercado, en que muchas de las pequeñas empresas o unidades planificadas están coordinadas por los precios, y una economía planificada, que, en el papel al menos, consiste en una vasta empresa.

Dentro de una sola empresa el conjunto de decisiones está coordinado por una autoridad directiva. Lleva a cabo las decisiones de política empresarial que determinan o alteran la dirección de la empresa al fijar y variar los procedimientos, establecer su elección de mercados y sus gastos de inversión, y en la selección de los altos directivos. El aparato administrativo y la estructura de las comunicaciones existen para absorber información, tomar y ejecutar decisiones, realizar las tareas rutinarias y corregir los errores.

En principio, la empresa surge debido a que se puede

producir o comprar y vender una mercancía más barata de lo que puede obtenerse por medio del mecanismo de los precios.

Algunas empresas producen un solo producto con un solo proceso, y otras obtienen varios productos y realizan varios procesos. las empresas son tan variadas como sus fundadores y las ideas que los inspiraron. La forma más sencilla de organización es el negocio de una sola persona; un hombre hace todo el trabajo y "departamentaliza" las diversas funciones para sí mismo; quizá sería más preciso denominarlo "autoempleado" aunque el negocio de una sola persona puede referirse a la empresa propiedad de una sola persona que emplea a cierto número de personas. En la industria británica, en conjunto, este caso no está muy extendido, ni tampoco los sistemas en que asocian dos o más personas (o las sociedades comanditarias con la responsabilidad limitada para el socio comanditario). La principal forma de organización en los negocios lo constituye la sociedad anónima. Puede ser una compañía privada, con el número de socios limitado a cincuenta como máximo, o una compañía pública.

Han surgido como un medio efectivo para movilizar grandes cantidades de capital, atrayendo fondos de los

accionistas por medio del mercado de capital y por el reinvertir en gran escala de los beneficios..."

A mayor abundamiento la empresa es la unidad economico-social en la que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para lograr una producción que responda a los requerimientos del medio humano en el que la propia empresa actúa.

Con el propósito de que este concepto de empresa quede lo suficientemente claro retomemos las palabras de Jose Antonio Fernandez Arena "en un concepto general la empresa se entiende como la unidad productiva o de servicio (I) que constituida según aspectos prácticos o legales (II) se integra por recursos (III) y se vale de la Administración para lograr sus objetivos (IV).

I Empresa es la unidad productiva o de servicio, el antecedente de una actividad lo constituye un problema y su anhelo de solución. La iniciación de la empresa puede ser la satisfacción de una necesidad ofreciendo un producto o rindiendo un servicio.

II Constituida según aspectos prácticos o legales, la actividad puede llevarse a cabo por una unidad emanada de un contrato legal y según las figuras jurídicas, o bien, puede ser una constitución práctica y de tipo transitorio.

III Se integra por recursos: humanos, materiales y técnicos.

IV Se vale de la Administración para lograr sus objetivos, esta ciencia es la que le sirve de elemento motor y le permite el cumplimiento de objetivos."(1)

No podríamos pasar por alto el punto de vista legal y que mejor que citar al maestro Miguel Acosta Romero el cual define a la Empresa como la "organización tecnico-economica de los factores de la producción fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital para obtener bienes o servicios destinados al consumo con la intención de obtener beneficios".(2)

Estando de acuerdo en que la empresa es una unidad de producción de servicios o de bienes con la cual se busca la obtención de beneficios, se presupone que es un conjunto de personas que colaboran en la consecución de los fines de esta, ya que una empresa sin personal es una idea cuya existencia no puede ser.

(1)Fernandez Arena Jose Antonio.El Proceso Administrativo
p.85

(2)Acosta Romero Miguel.Teoria General del Derecho
Administrativo. p.503

Por otra parte, y en concordancia con el punto de vista jurídico citemos al maestro Dela Cueva el cual define a la Empresa como " la encarnación de la idea general que surgió en la idea del empresario; es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, Humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y genio del empresario".(3)

El Estado Mexicano a fin de alcanzar sus metas cuenta con un sinnúmero de empresas dentro de la administración pública federal las cuales colaboran en la consecución de las metas y los logros para los cuales fueron concebidas, acatando desde luego lo establecido por la normatividad vigente con el propósito de que el Estado de Derecho Mexicano no se pierda.

(3)De la Cueva Mario,El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. p.97

2. Concepto de empresa privada

El diccionario de Economía la define como "un sistema económico en que los recursos de capital y otras propiedades se poseen por individuos y en el que la producción se lleva a cabo en busca de la ganancia privada" (4)

"La empresa privada es una unidad económica que se caracteriza por la organización, el pleno riesgo, patrimonio independiente, facturación propia dominada por el espíritu de lucro derivado de la inversión. En general es la empresa constituida por los particulares con propósitos de lucro para organizar los factores de la producción" (5)

La empresa privada difiere de la empresa pública por los siguientes conceptos:

1. Régimen jurídico distinto
2. La empresa privada se forma con capitales de los particulares, la empresa pública con bienes del Estado
3. La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos del Estado.

"Actividades económicas de una comunidad que son independientes del control gubernamental y están dirigidas a satisfacer las necesidades privadas.

(4) Bannock, Graham. Diccionario de Economía. p.110

(5) Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. p.776

A pesar del crecimiento reciente de la propiedad pública, la actividad productiva en la mayoría de los países occidentales se encuentra predominantemente en las manos de la empresa privada basándose en la institución de la propiedad privada, y constituyendo el rango más distintivo de la sociedad capitalista. La esencia de la empresa privada la constituye la libertad de la actividad económica; sujetas a ciertas restricciones, las personas son libres para utilizar su propiedad, su renta y sus habilidades, de forma que más les plazca.

Al intentar producir eficientemente y evitar el derroche, cada sociedad se enfrenta con los mismos problemas: la cantidad y clase de los bienes que debe producir, la elección de las mejores técnicas y localizaciones para la producción, los canales de distribución apropiados, etc. El rasgo relevante del sistema de empresa privada consiste en que los individuos actúan de un modo independiente y sin el control gubernamental para resolver los problemas más o menos según su satisfacción." (6)

Las empresas privadas pueden ser individuales si es el caso en que el empresario aporta una gran parte o la

(6) Seldon Arthur. Diccionario de Economía. p. 232-233

totalidad del capital, esta bajo su mando la dirección de la empresa e incluso puede aportar parte del trabajo de ejecución.

Las empresas privadas pueden también tomar la forma de sociedades en cuyo caso la empresa individual toma dimensiones mayores, el capital crece y por ende también se desarrollan las actividades de la empresa. Este tipo de sociedades es el característico de los negocios pequeños, familiares.

Por su parte el maestro Acosta Romero nos define a la empresa privada como "aquella que tiene la finalidad de obtener un lucro o ganancia cuando se trata de empresas públicas o de estado pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho mas amplia que es atender el interes general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener de ella". (7)

(7) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 507

3. Distintos criterios sobre el concepto de empresa pública

Las empresas públicas "son empresas en las cuales los poderes públicos desempeñan total o parcialmente las funciones de empresario. Dicha participación en la gestión se deriva en la mayoría de los casos -pero no necesariamente- de la propiedad de los mismos por parte de los poderes públicos" (8)

"Son los organos de producción en los que el Estado aporta el capital, por medio del presupuesto y ejerce un derecho de gestión sin restricciones a través de sus agentes".(9)

Lo anterior nos da una idea muy clara de lo que se entiende como empresa pública, señalando desde luego que como diferencia con la empresa privada, en la primera se busca el beneficio general mediante la producción de bienes o servicios que satisfagan las necesidades de la mayoría de la población mientras que en la empresa privada se busca un lucro o mejor definido se busca un interes propio.

(8)No. -Krier, Jane. Gestión de la empresa. p.12

(9)No. -Krier, Jane, Op.Cit. p.19

La empresa pública es una unidad económica autónoma y personificada en la que hay un aporte patrimonial del Estado o de una entidad paraestatal y en que éste funge como asociado.

Es pues, la empresa pública una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que poseen una contrapartida patrimonial directa formada por decisión inmediata del Estado.

Retomando las palabras del maestro Sergio García Ramírez y dentro de un intento de caracterización de estas cabe decir que "son unidades de producción de bienes o prestación de servicios que poseen una contrapartida patrimonial directa formadas por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal) con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias o de asociación con capitales sociales o privados o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario"(10)

(10)García Ramírez, Sergio. Derecho Social Económico y La Empresa Pública en México. p.94

El diccionario de Economía define a la empresa pública como "la sociedad empresarial implicada en la producción y venta de bienes y servicios que pertenecen por completo al Estado y se controlan por éste" (11)

Según la doctrina estamos ante una empresa entendida como "una unidad económica resultante de la organización de medios personales y materiales para el ejercicio de una actividad económica, la empresa es pública, es decir, que la propiedad y la dirección de la misma corresponden a una administración pública, agregamos que su organización se encamina al interés general y el control estatal se realiza por cauces públicos."(12)

Las empresas públicas son entidades de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.

(11)Bannock,Graham.Diccionario de Economía.p.196

(12)Serra Rojas,Andrés.Derecho Administrativo.p.762-764

"La empresa pública es la organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario, resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público social o general".(13)

"La empresa pública es una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil o de negocios y comercializa (es decir, pone en el mercado) por lo menos una parte de su producción y que es propiedad pública en un 50% o más" (14)

"Grupo de industrias en una situación de monopolio que suministran bienes y servicios esenciales sujetos a regulación pública con el fin de que operen en el interés público" (15)

(13)Ruiz Massieu, José Fco. La Empresa Pública un estudio de Derecho sobre México. p.30

(14)Barenstein, Jorge. Algunas Cuestiones relevantes para la Gestión de Empresas Públicas en México. p.43

Por su parte el maestro Acosta Romero define a las empresas públicas como la " conjunción de los factores de la producción para obtener bienes ó servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interes general o la satisfacción de necesidades colectivas" .(16)

Caracterizandose esto por los siguientes factores:

1) El Estado aporta entonces los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

2) La Empresa se encuentra destinada a producir Bienes o Servicios para satisfacer las necesidades colectivas sin que ella implique obtener lucro necesariamente (factor característico de la empresa pública).

3) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en sus actividad por el Estado, pudiendo señalar este las orientaciones de la misma. A la fecha la Secretaria de la Contraloria y el Desarrollo Administrativo realiza esa función mediante los comisarios públicos y la instauración de los comites de control y auditoria (Cocoa) en todos los organismos que integran la Administración pública .

(15)Seldon,Arthur.Diccionario de Economía.p.235

(16)Acosta Romero Miguel,Teoria General del Derecho Administrativo,p.507

4) El regimen de la empresa es de normas de derecho público y de derecho privado.

Es pues la empresa pública aquel ente juridico que produce bienes o servicios mediante la utilización de capital del Estado con lo cual se busca el bienestar de la población.

2.1 El concepto legal mexicano y marco jurídico de la empresa pública

De acuerdo a lo que establecen los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna en los cuales se contemplan los mecanismos que facilitan la organización y la expansión de la actividad económica del sector estatal para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios se concluye que la empresa pública puede tener personalidad jurídica propia (como en el caso de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal) o bien constituir un patrimonio autónomo gestionado por un tercero (como en los fideicomisos públicos).

"La empresa pública puede ser una entidad paraestatal y la entidad paraestatal puede ser una empresa pública.

Lo primero es cierto si el aporte patrimonial se ubica dentro de los márgenes fijados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y lo segundo es exacto siempre que su objeto sea producir o distribuir satisfactores en el mercado, es así como la empresa pública es una construcción doctrinal administrativa" (17)

"Las empresas públicas son el instrumento de que dispone el Estado mexicano para ejercer funciones estratégicas y prioritarias que le reserva la constitución de la República, para fortalecer la soberanía y cubrir la demanda de bienes básicos de la población" (18)

De lo anterior se desprende el hecho de que de no existir estas empresas públicas por un lado no se estaría tomando en cuenta lo establecido en la constitución y quizás viviríamos en un país inundado de monopolios (aunque en el área de las comunicaciones la empresa Televisa sea propietaria de prácticamente todos los canales de la televisión nacional), por el otro, quizá la iniciativa privada sería insuficiente para solventar las necesidades de la población, refiriendome entre otros al aspecto laboral, económico, de salud, cultural, recreacional, etc.

(17)Ruiz Massieu, José Francisco. Conferencia Dictada el 23 de octubre 1980 en el INAP: La Empresa Pública Mexicana: Diez Cabos Suelos. *

(18)Villareal, René. Mitos y realidades de la empresa pública. p.107

2.2. Empresa pública y descentralización administrativa

Descentralización se le define como "la tendencia a dispersar la autoridad de toma de decisiones en una estructura organizacional" (19)

Dado que se fragmenta esa toma de decisiones existen situaciones que aceleran esa necesidad de descentralización como serian las siguientes: situación geografica (fabricas en distintos puntos del pais y del mundo); demanda de los clientes (sucursales para cobertura de diferentes mercados); mayor efectividad y eficiencia.

La descentralización obliga a pensar en una serie de considerandos forzosos:

- 1) Capacidad de los dirigentes de las unidades descentralizadas que garantice criterio amplio pero acorde con las políticas generales, deberan contar con autoridad suficiente.
- 2) Estructura formal adecuada, tanto en su aspecto de organización como en la integración.
- 3) Definición plena en la coordinación entre la unidad principal y las subalternas.
- 4) Información objetiva, plena y oportuna para conocer constantemente la situación de las unidades descentralizadas.

4. Desincorporación y descentralización, confusión terminológica.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta mediante una ley la administración pública para desarrollar:

- 1) Actividades que competen al Estado.
- 2) Actividades que en un momento dado son de interes general.
- 3) A traves de organismos creados especialmente para ello dotados de:

- A) Personalidad Juridica
- B) Patrimonio Propio
- C) Regimen Juridico propio

Lo anterior de acuerdo a lo establecido por los articulos 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Pero ademas cuentan con las siguientes características:

- 1) Son creados por un acto legislativo sea una Ley del Congreso de la Unión o bien Decreto del Ejecutivo.
- 2) Cuentan con un regimen juridico propio.
- 3) Personalidad juridica propia.
- 4) Denominación.
- 5) Cuentan con un domicilio.

- 6) Tienen organos de dirección, administración y representación.
- 7) Cuentan con patrimonio propio.
- 8) Objeto.
- 9) Regimen Fiscal.

La descentralización persigue fragmentar o subdividir actividades asignandolas a nuevos individuos, secciones o departamentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus articulos 90, 92 y 93 nos define de manera clara la manera en que se encontrara organizada la administración pública federal a su vez nos marca o define lo que seran los organismos descentralizados.

El C. Presidente de la República tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Union para crear por decreto personas juridicas de derecho público segun lo dispuesto por el articulo 71 en su fracción I de la constitución politica de los estados unidos mexicanos ; a su vez el H. Congreso de la Union cuenta con facultades de crear organismos segun las necesidades de la administración

facultad inherente establecida en el artículo 73 fracción XXIX incisos C, D, E, F, G, H, del ordenamiento antes citado.

Los organismos descentralizados en la administración actual ya no tiene autonomía casi absoluta que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señalo como rasgo distintivo, pues estan sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control necesarios tanto para la coordinación administrativa como para el eficaz resultado que se persigu con su creación de estas instituciones.

Por lo anteriormente definido se entiende que la descentralización es la fragmentación en la toma de decisiones mientras en la desincorporación lo que se busca es el reordenamiento de las empresas que conforman la administración pública federal ya que existen mecanismos que mas adelante analizaremos a fondo, mediante los cuales se pueden extinguir, fusionar, transferir o en su caso vender, segun el estado muy particular de la empresa.

CAPITULO SEGUNDO

II. Antecedentes históricos y evolución de las empresas públicas en México

1. Epoca revolucionaria

Comenzaremos a partir del regimen porfirista por considerar que desde esta epoca inicia el surgimiento de lo que posteriormente se denominaria administración pública y que a la postre desencadenaria el tema de tesis:

Durante el gobierno del general Porfirio Diaz aumento la producción de las minas, se construyeron vías ferreas, se tendieron cerca de 10 mil kilometros de via para el ferrocarril, se fundaron numerosas instituciones de credito, se nivelaron los presupuestos, se consolido la deuda pública exterior, se recuperó el crédito nacional en el mundo entero, la Hacienda Pública registró sobrantes por primera vez desde la Independencia y se embellecieron las principales ciudades. Se incremento la producción de plata y de oro, esta prosperidad de la industria minera fue motivada por nuevas inversiones, por el empleo de procedimientos modernos de explotación y principalmente por la construcción y desarrollo de los ferrocarriles, pero para lograr la explotación en las minas los individuos deseosos de hacerlo tenían que lograr la concesión correspondiente por parte del Estado.

Para lo cual Porfirio Diaz ademas de robustecer su dictadura buscara aliarse con intereses extranjeros principalmente norteamericanos con lo cual contaria con un compañero poderoso que ademas lo apoyaria.

El México porfirista con su régimen feudo colonial impidio establecer cualquier industria sobre bases firmes, pues el débil mercado interno caracterizado por un autoconsumo de productos agricolas en la hacienda limitaba en forma preponderante la demanda industrial.

Aunado a lo anterior, la enorme distancia que separaba a las clases sociales y por ende la desproporcionada capacidad de ingresos dieron lugar a una industria cuya existencia se debia en la mayor parte a los aranceles, los cuales provocaron ademas de las cuantiosas ganancias una demanda obligada de articulos de muy baja calidad que junto con la pésima distribución del ingreso, deformaron nuestro incipiente mercado interno y a la vez acrecian las importaciones.

Por otra parte encontramos que Diaz entre otros errores que cometió fué el de monopolizar al comercio, es decir, la venta del azúcar estaba acaparada, lo mismo sucedia con la carne, el monopolio del vestuario y equipo del ejército debe considerarse como un negocio propio de Diaz, y como ultimo ejemplo esta el monopolio del papel de rotativa.

Realizando un balance nos daremos cuenta que en la época de Porfirio Díaz se efectuaron grandes adelantos, por ejemplo, en las industrias manufactureras se nota un sensible progreso, concretándose a las fabricas de hilados y tejidos las cuales fueron establecidas en las ciudades de Puebla y Veracruz principalmente, encontramos un incremento en el consumo de algodón. A principios de siglo se establecio en la ciudad de Monterrey la Fundidora de Fierro y Acero, construyendose el primer alto horno del país, lo mismo hay que decir respecto al transporte.

En 1873 se inauguró el Ferrocarril de México a Veracruz y despues de varias tentativas para que el Estado o algunos capitalistas nacionales construyeran nuevas líneas, tentativas que fracasaron; en 1880 se otorgaron concesiones a dos empresas norteamericanas: a la del Ferrocarril Central Mexicano y a la del Nacional Mexicano, para construir dos vías férreas que comunicaran el centro del país con la frontera norte, como se puede observar se siguió la política ferrocarrilera sobre la base de otorgar concesiones a manos llenas.

Los ferrocarriles en México se construyeron con el fin de poder sacar las riquezas del país. En la etapa superior del capitalismo de nada hubieran servido nuestros enormes yacimientos metalurgicos, sin vías férreas.

La minería mexicana exportaba grandes cantidades de minerales plomosos para que fueran tratados en las grandes fundiciones de los Estados Unidos.

Subvencionar la construcción de vías ferreas había sido utilizado por los gobiernos de Juárez y de Lerdo, pero los separa una enorme distancia de los perseguidos por Díaz ya que al aumentar la exportación de metales a los Estados Unidos y crear inesperada riqueza salvó la situación financiera y por consiguiente libró a la situación política.

Conviene comentar el hecho de que casi la totalidad de los ferrocarriles construidos se debieron a la administración de Díaz pues para 1876 solamente existían en la república 617 kilómetros y para 1910 rebasaban con ancho margen los 20,000. La política ferrocarrilera porfiriana incrementó la dependencia de México hacia los Estados Unidos.

Pero si analizamos que ventajas aportó al pueblo la inclusión de la red ferroviaria encontraremos que ninguna ya que estos sirvieron en primer lugar para enriquecer a los especuladores de los baldíos pues las comunicaciones

por logica incrementan considerablemente el valor de las tierras que la dictadura habia regalado practicamente; en segundo termino los articulos de primera necesidad que deberian de haber bajado sus precios gracias a las nuevas comunicaciones reaccionaron en sentido contrario, tuvieron alzas muy importantes por elevadisimos costos en los fletes.

De igual forma, merece comentar en forma separada el hecho de que se fomentó la explotación de recursos petroliferos mediante inversión extranjera inevitables al no contar con los recursos economicos y tecnologicos para emprender perforaciones e instalar refinarias.

En 1875 se expidio una ley de colonización la cual creo a las compañías deslindadoras, obligadas a deslindar las tierras baldias, traer colonos de otras naciones, recibiendo como recompensa del trabajo y de los gastos que se efectuaran, la tercera parte de las tierras deslindadas; con la consecuencia de que no solo se deslindaron tierras baldias, sino tambien las de aquellos propietarios que no pudieron exhibir titulos de propiedad perfectos y que ademas no contaban con influencias con lo cual se erradico por completo a la pequeña propiedad y se destruyo a la clase media rural. Lo más grave fue el hecho de que en un sinfin de ocasiones se despojo a los indigenas y a sus

descendientes de terrenos perfectamente titulados y que de ninguna manera podían tener la categoría de baldíos, pues estaban deslindados y eran poseídos, el justificante para realizar esta injusticia estribó en la falta de títulos de propiedad. Por la dificultad de presentar las escrituras el propietario de baldíos si quería conservar sus bienes raíces se veía precisado a perder dos terceras partes de estos pues al renunciar a esta le daba la oportunidad de salvar un tercio de lo que era suyo, en cambio las compañías deslindadoras obtenían la tercera parte de lo que deslindaban, ante esta aberración sumado además el hecho de que en los pequeños centros de población donde la producción de los cereales se hace por cultivo casi intensivo además de encontrarse en las montañas ya que las planicies y llanuras eran propiedad de los latifundistas propietarios de grandes extensiones de tierra que formaban las Haciendas los cuales conservaban sus propiedades abandonadas y desiertas en su mayoría.

Como conclusión podemos afirmar que todas las injusticias, corrupciones y casi toda la explotación la vivió y la sufrió el sector campesino claro que no debemos olvidar el sector obrero; la explotación a que fue sometido, acrecida según se consolidaba la dictadura fue la causa fundamental de la revolución como ya se ha señalado, por otra parte conviene señalar que el nivel de vida del

campesino estaba por abajo del que padecio en la epoca colonial (imaginemos entonces la situación que vivia el campesino entonces, Porfirio Diaz mantuvo el hambre de las clases explotadas del pais y ademas la multiplico a grado tal que como ya hemos visto se vio precisado a importar cereales y a subsidiar las compras de MAIZ en el extranjero, cosa dificil de comprender sobre todo cuando de sobra sabemos que uno de los alimentos mas importantes dentro de la dieta de los mexicanos desde la epoca Azteca era esta gramínea)

Las tierras regaladas por Diaz gracias a su legislación, que al inicio de los deslindes se depreciaron, pronto y en forma desmesurada aumentaron de valor provocado esto por el alza tan constante y rapida de los precios de los productos agricolas.

Al respecto Manuel Lopez Gallo nos comenta lo siguiente:
" Una autentica reforma agraria apoyada en la producción capitalista en la agricultura imprime mayor dinamismo a las fuerzas productivas todas, mejora las condiciones de vida del campo y constituye el basamiento para una verdadera libertad en la estructura y por ende en el aspecto politico de la superestructura, brindemosle mejores condiciones de vida al campesino ya no por humanitarismo ya no por justicia: por conveniencia". (20)

Al crearse estas compañías deslindadoras, el latifundio mexicano fue explotado en la forma más deficiente que se pueda imaginar, mientras la minería, el comercio, la industria y los ferrocarriles progresaban asegurando las ganancias a las compañías extranjeras, la producción agrícola decrecía de tal manera que se hizo necesario desde fines del siglo XIX traer granos alimenticios de Argentina y Estados Unidos, de esta manera nuestros latifundistas ni siquiera fueron capaces de producir el maíz necesario para llenar las necesidades del consumo interno.

Por otra parte los jornaleros del campo no mejoraron en nada durante ese periodo ya que se incrementaba el precio de los productos pero los sueldos se mantenían igual (lo cual parece ser una condicionante eterna en la historia Mexicana). Las huelgas estaban prohibidas, suprimiéndolas a sangre y fuego tal y como sucedió en Cananea en 1906 y en Río Blanco en 1907, los niveles de vida del trabajador de las ciudades eran bajísimos y la jornada de trabajo en la inmensa mayoría de los casos de 10 a 12 horas.

A todo lo anterior es decir al acaparramiento de la tierra y a la miseria del proletariado de las ciudades y de

los campos hay que agregar la negación de justicia para el pobre y la falta de libertad, (algo que a la fecha no estoy muy seguro de que se halla logrado).

La Revolución era inevitable ante el descontento general, excepción hecha de la burguesía, de la minoría privilegiada que gozaba de granjerías y prebendas a la sombra del porfirismo, dadas las circunstancias se asomó el propósito de transformar la estructura económica de la Nación, y estaremos de acuerdo en que la Revolución Mexicana tuvo su origen en el hambre de pan, en el hambre de tierras, en el hambre de justicia y en el hambre de libertad.

La ideología de la Revolución Mexicana se fue precisando en el calor de la lucha armada de conformidad con la realidad amarga de las grandes masas de la población, de su idiosincracia y deseo de mejorar sus condiciones de vida.

Puede afirmarse que los ideales de los caudillos revolucionarios especialmente a partir de marzo de 1913, al iniciarse la etapa constitucionalista de la Revolución, consistieron en entregar la tierra a quien la trabajara, en disminuir la jornada de trabajo y aumentar el salario

del obrero, en acabar con el analfabetismo, estableciendo en el país cada vez un número mayor de escuelas primarias y en lograr que los recursos del suelo y del subsuelo de la nación se explotaran por mexicanos en provecho de los mexicanos. La Revolución Mexicana fue una revolución popular, campesina y nacionalista.

2. Constitución de 1917

Al iniciar Francisco I. Madero el levantamiento en contra de Diaz consiguió lo que mucha gente antes habia deseado y que era el hecho de derrocar al dictador, gracias a sus ideas el malestar nacional adquirió mayor ímpetu y se encauzó el deseo mayoritario de un cambio.

Desafortunadamente debido a los errores que como humano cometió su relativo corto mandato se ensombreció, además por la reforma agraria impracticada lo cual provocaria el descontento y la animadversión de los zapatistas hacia Madero por otra parte grava la producción petrolera en la insignificante cantidad de tres centavos por barril lo cual provoca el descontento y la ira de las empresas petroleras extranjeras. La embajada Norteamericana protestó ante nuestro gobierno por el discriminatorio y casi confiscatorio impuesto. A este descontento habia que poner una solución con lo cual se comenzó a gestar el magnicidio.

El movimiento iniciado en 1910, como el surgido a consecuencia del asesinato de Madero, revistieron un profundo caracter agrario; una lucha popular eminentemente campesina, motivada por el malestar de todo el país contra el regimen porfirista.

Como consecuencia los peones acasillados y los campesinos sin tierras se levantaron en armas para modificar la estructura existente.

Para ellos el unico lenguaje entendible se reducía a: explotación, hambre, miseria. Todas estas lacras exigían una solución.

El asesinato de Madero provocaría que la lucha iniciada en 1910 resurgiera con fuerza insólita para alcanzar en el aspecto legal a las demandas populares que la originaron las cuales, ni por la lucha de Independencia ni por el brote reformista habían podido cristalizar.

Al buscar el remedio se busco a la persona idonea con lo cual el nombre de Victoriano Huerta el hombre fuerte del ejército porfirista estaba listo a tomar las riendas del país ayudado claro esta por la embajada norteamericana.

La manera en que Huerta atrapó el poder para servir a los mismos intereses protegidos por Diaz entendiéndolo por esto a la inversión extranjera, a la iglesia y al latifundio, produjo la protesta general de la nación.

En el aspecto economico-administrativo de nuestra incipiente administración pública federal de esta época cabe destacar lo siguiente:

El 3 de abril de 1916, se creo la Comision Monetaria la cual tenia amplias facultades para organizar la caótica situación financiera del pais. El 7 de julio de 1917 se designó a la mencionada comisión para que liquidase los bancos de emisión. El 10. de agosto de 1917 el presidente constitucional Venustiano Carranza dio a conocer el decreto del Congreso, por el cual se autoriza al Ejecutivo para contratar un empréstito por 100 millones de pesos oro, con el fin de fundar el Banco Unico de Emision de la República Mexicana.

El 11 de diciembre de 1917 se publica en el Diario Oficial el proyecto del banco de emisión bajo el título de Banco de la República Mexicana. Su domicilio social seria la ciudad de México; su capital estaria constituido por 200 millones de pesos , se le facultaba para emitir billetes hasta por el doble del capital exhibido, pero no para que circularan en cantidad mayor que el doble de las existencias en metales preciosos, los billetes no podrian tener un valor menor a cinco pesos y se canjearian en la matriz, por metalico, a la par, a la vista y al portador.

El pensamiento revolucionario cuajó en los principios constitucionales de 1917, y se mantuvieron intactos. los ideales de libertad.

Esos principios son los siguientes:

- 1.- Nacionalización de las riquezas del subsuelo, quedando sujetas para su explotación a un régimen de concesiones.
- 2.- Obligación de distribuir tierras a los campesinos.
- 3.- Garantizar al trabajador un salario mínimo, descanso semanal y participación en las utilidades de las empresas.
- 4.- Fijar la jornada máxima de trabajo diurno en ocho horas y del nocturno en seis.
- 5.- Prohibir el trabajo de los menores.
- 6.- Protección a la madre y al niño por medio de los cuidados prenatales y postnatales.
- 7.- Reglamentación en materia de cultos religiosos.

3. Lázaro Cárdenas del Río

El régimen del General Cárdenas se caracterizó por la honestidad y claridad con que se manejó el gasto público. Es un sexenio de grandes decisiones y cambios importantes los cuales influyeron indiscutiblemente en la vida económica y social del país.

Ejemplos de lo anterior son: la nacionalización de que fueron objeto los Ferrocarriles Nacionales de México en 13 de junio de 1937, por causa de utilidad pública. Entregando la administración de los mismos a los obreros.

El 18 de marzo de 1938, se expropiaron los bienes de las compañías inglesas que explotaban el petróleo mexicano, lo que trajo como consecuencia lo siguiente:

- a) Rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de la Gran Bretaña
- b) El retiro de las compañías produjo el abatimiento de las reservas nacionales.
- c) El Banco de México se retiró del mercado de cambios, con lo cual el tipo de cambio del dólar se cotizó hasta \$ 6.50 por dólar
- d) Embargos al petróleo mexicano en puertos del extranjero

A pesar de lo anterior el apoyo, vía manifestaciones, se dio en todo el país, agregándose además países de

Latinoamérica, Europa y el Congreso Mundial de Trabajadores (Asociado a la Condenación de la Guerra y la Agresión Imperialista)

El 2 de diciembre de 1939, continuando con el proceso iniciado por estas compañías extranjeras, la Suprema Corte de Justicia niega el amparo a las compañías petroleras que lo habían solicitado y se constituye el Consejo de Administración del Petróleo despues Petróleos Nacionales y finalmente Petróleos Mexicanos.

La expropiación fue una medida por demas patriótica que el general Cárdenas tomó, obligado por las circunstancias la cual junto con la reforma agraria constituyen los pilares mas firmes de nuestro desarrollo economico.

La situación social del trabajador petrolero se asemeja a la del campesino de la revolución ya que se encontraba viviendo en condiciones infrahumanas, en barracas que carecian de los minimos requisitos de higiene, junto a las lujosas residencias donde habitaban los funcionarios de las empresas petroleras transnacionales. Hiriente era ese contraste, pero peor la ostentosa discriminación por venir esta de extranjeros dos agravantes que pesaron en los animos de los trabajadores.

A fin de abatir la serie de injusticias de parte de

Las compañías petroleras extranjeras y como resultado de la política obrero-patronal del presidente Cardenas se logró reunir los 35 sindicatos existentes en la república en uno solo ; unificación que a la larga provocaría la expropiación de las empresas.

El nuevo Sindicato de trabajadores Petroleros de la República Mexicana una vez lograda la unidad, presentó un proyecto de contrato colectivo de trabajo a las distintas compañías; en el se estipulaba una serie de mejoras ideológicas y económicas. Lo cual no aceptaron las compañías las cuales ya tenían su plan trazado. Al colocarse en una actitud de intransigencia, la huelga estallaría por fuerza, frenando la actividad económica del país, además, de prolongarse se tornaría en impopular por los efectos que causaría.

Así pues el sindicato decidió reanudar labores y poner en manos de las autoridades la solución definitiva a través del procedimiento de conflicto de orden económico.

La junta Especial número Siete de Conciliación y Arbitraje Federal fue la encargada de dictar el laudo resolutivo el 18 de diciembre de 1937 en el cual se obligaba a las empresas a cubrir un aumento del contrato, lo cual por supuesto no aceptaron obligando al sindicato a recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La rebeldía de las empresas extranjeras llegó al máximo cuando, además de no acatar el laudo, desconocieron la resolución de la Suprema Corte de Justicia, poniendo así en un gravísimo predicamento al estado mexicano. Ya que, al admitir su conducta significaba postrarnos de hinojos ante el capital extranjero.

Lo anterior trajo como consecuencia que, con fundamento en el rechazo al laudo emitido el 18 de diciembre de 1937 por la Junta Especial número Siete; en la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad del laudo citado apoyado en la aplicación del artículo 123 fracción XXI, así como en el artículo 27 constitucional fracción VI, y en la ley de expropiación del 23 de noviembre de 1936 artículos 10. fracciones V, VII y X, 4, 8 y 20, el presidente de la república decretó el 18 de marzo de 1938 la expropiación.

Derivado de lo anterior, las prepotentes empresas petroleras declararon la guerra económica al gobierno del Gral. Cardenas; retiraron sus fondos de los bancos.

Se negaban a comprar nuestro petróleo y a transportarlo y no conformes con ello interpusieron su influencia en el mundo para que ninguna empresa lo realizara.

Dada la etapa en la historia, se veía la oportunidad de

comerciar nuestro petroleo con las potencias del Eje lo cual no era grato para el regimen antifascista de Cardenas, pero la renuencia de los gobiernos aliados a adquirir petroleo expropiado orillaban a realizar lo anterior. Sin embargo, en contra de la logica, al estallar la guerra tambien ese mercado, que nunca fue de la magnitud de Estados Unidos o Inglaterra, decayo.

Gracias a las presiones economicas del exterior, la naci3n se vio precisada a efectuar un cambio muy importante en su estructura, si, el mundo no queria nuestro petroleo el 6nico recurso consistia en que permanecieran en el pais y en manos del gobierno, es decir, explotar el mismo para provecho propio.

Desafortunadamente a principios de 1940, los directores del Petroleos Mexicanos y de la Distribuidora de Petroleos Mexicanos, exponian ante el presidente la terrible crisis financiera que, de no ser contenida, conduciria a la bancarrota, el unico camino viable, consistia en reducir los gastos de operaci3n.

Se realizaron una serie de mecanismos tendientes a lograr el objetivo como son los siguientes: reducir el personal de planta, desaparici3n de los puestos innecesarios, revision de los salarios, suprimir las horas extras, no se daria renta de casa a quienes obtuvieran

sueldos mayores de 10 pesos, solo cubrir las vacantes indispensables.

Medidas con las cuales y a pesar de los intereses antipatriotas de algunos grupos poco a poco se fue levantando una de las mas fuertes empresas paraestatales con la que cuenta nuestra economia.

Por otra parte, pero continuando en el campo de los recursos energéticos, se crean las bases que darían nacimiento a la Comisión Federal de Electricidad la cual estaría destinada a desplazar gradualmente a las compañías extranjeras.

Establece tambien en Departamento de Asuntos Indigenas destinado a intervenir en la vida de los grupos indigenas para ayudarlos a resolver sus problemas y con el fin de aliviarles de la miseria en que yacen sumergidos desde hace siglos.

De igual forma se expropiaron 115 mil hectareas de riego en la zona de la Laguna en Coahuila, 130 mil hectareas en Baja California que era latifundio de la empresa Colorado River Land Co. En Yucatán dejó solo el 30% de los henequenales en manos de sus antiguos propietarios.

En 1939 la mayoría de las fincas cafetaleras del

Soconusco pasaron a manos de los ejidatarios, extensiones de tierra como los Mochis, el Mante , el valle del Yaqui asi, como grandes extensiones en Michoacan famosa por sus cultivos de arroz y citricos se les realizó el mismo proceso.

En el regimen cardenista se dicta una nueva ley monetaria la cual dispone que los billetes del Banco de México tendran un poder liberatorio ilimitado.

En este sexenio se crearon los bancos: Obrero, de Comercio Exterior y el Ejidal.

Se emitieron varias series de bonos para la construcción de mas y mejores caminos. En el año de 1937 la situación economica de la hacienda pública llegó a su etapa más alta ya que las reservas monetarias estaban en un buen nivel, eso sin contar la cantidad de plata que respaldaba los certificados monetarios

La población burocratica tambien se vió favorecida con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado que se promulgo durante su gestión.

" El gobierno de Cardenas puede clasificarse como de izquierda, pero de izquierda mexicana, de acuerdo con la trayectoria del movimiento social iniciado en noviembre de 1910" (21)

Hemos de recordar que el gobierno del Gral. Cardenas se encontraba totalmente influido por las ideas del socialismo científico pero a la mexicana, expresando lo anterior en lenguaje coloquial, lo anterior dadas las características tan peculiares de nuestra historia.

Como se puede observar es una época en la cual la economía mexicana necesitaba desprenderse de ataduras que le infringían los gobiernos de otros países por la vía comercial; necesitaba fortalecer su economía y comenzar a crecer como país pero sin la protección de otros países que en un afán imperialista no lo permitirían.

Es de entenderse que dados los años en que le toco gobernar al Gral. Lázaro Cárdenas (1934- 1940), las tendencias políticas no fueran las de desincorporar o redimensionar la administración pública, ya que por el contrario se buscaba fortalecer y agrupar sectores que habían estado en manos de los extranjeros siendo que esos recursos se generaban en suelo mexicano y que por lo tanto tendrían que ser propiedad nacional.

(21) Silva Herzog Jesus, Inquietud Sin Tregua, p.83

4. Manuel Avila Camacho

El sexenio del Gral. Avila Camacho se inicio en tiempos difíciles, azarosos, dado que en el ámbito internacional una guerra amenazaba con involucrar a todos los países del mundo (Segunda Guerra Mundial 1939- 1945) y a nivel nacional la secuela de la larga contienda armada dividía a la nación; graves problemas económicos derivados de las carencias, que tuvieron su origen por la guerra, así como la insuficiencia de la producción nacional y del alza del costo de la vida, que se había iniciado a finales del sexenio anterior, a consecuencia de la devaluación de la moneda contribuían a mantener el malestar y la inconformidad de la población.

El presidente Avila Camacho se propuso, desde el primer momento, superar los hechos y causas que dividían a la nación, así como consolidar los logros alcanzados por el gobierno del General Cárdenas, asimismo continuar el proceso de desarrollo económico, político y social del país, en beneficio de las mayorías de la población.

Avila Camacho pugno por una política de unidad nacional y por la realización de un gobierno para todos ya que era necesaria la práctica de una política que superara las divisiones, que armonizara criterios, con el propósito de afirmar los principios básicos de la revolución mexicana.

La unidad nacional y el gobierno para todos, fue una doctrina que permitió al país continuar en su proceso de desarrollo político, económico y social. De igual forma anunció que se preocuparía esencialmente por la conciliación de los intereses que defendían las diversas clases, con el fin de crear las condiciones favorables al desarrollo industrial del país, dando a entender que se limitaría la participación del estado en la economía, que se moderaría el reparto agrario, se dejaría de aplicar la educación socialista y se otorgarían nuevas garantías a los empresarios.

El gobierno garantizaba que no sería hostil a la empresa privada siempre que esta respetara las justas aspiraciones populares.

En el sector agrario, se continuaría apoyando al ejido colectivo, pero al mismo tiempo, se prometía que se habría de definir claramente el estatuto de la pequeña propiedad.

La nación sufría de grandes carencias originadas por la guerra y por las crisis económicas a las que no podrá sustraerse, y su producción agrícola e industrial era insuficiente por lo que el gobierno de Avila Camacho

continuó y aceleró las transformaciones de tipo social, cultural y económico intensificando la producción agrícola y el crecimiento de la industria.

La tendencia de la política agraria Avila Camachista consistió en favorecer a la propiedad privada, ya que era considerada más productiva que el ejido, además de que respondía mejor a las necesidades del momento de incrementar la producción agropecuaria; se dió marcha atrás en el reparto agrario argumentando que ya había quedado concluido durante el cardenismo.

El régimen de Manuel Avila Camacho prestó especial atención al fomento a la industria privada. Durante ese periodo el papel del estado fue significativo como promotor del desarrollo industrial, consistiendo su función en :

- 1.- proporcionar el crédito que los empresarios requerían sobre todo en las industrias básicas, se favoreció la expansión y consolidación de la banca privada.
- 2.- creación de una amplia infraestructura para lo cual se empleó el 55% del presupuesto en transportes y comunicaciones.

3.- establecer una política de impuestos bajos y de exenciones fiscales.

4.- aplicar una política arancelaria proteccionista.

Se realizaron obras de infraestructura y de saneamiento de las zonas tropicales para posibilitar el incremento de la producción agrícola y ganadera así como una mejor distribución de la población, se expidió una nueva legislación agraria respetuosa de la pequeña propiedad protegida por la Constitución Política.

Especial interés puso el presidente Avila Camacho en el establecimiento de un régimen de seguridad social que protegiera a los trabajadores mexicanos, iniciativa que después de su aprobación por parte del Congreso de la Unión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

El Seguro Social Mexicano, gobernado, de acuerdo con su ley por un Consejo Técnico integrado por representantes del gobierno federal y de los sectores obrero y patronal, y sostenido económicamente por las aportaciones del gobierno, de los patrones y de los trabajadores protege a éstos y a sus familiares de los riesgos de enfermedades generales y maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profe-

-sionales, de la invalidez, vejez y muerte, y de cesantía de edad avanzada.

La política de unidad nacional se manifestó en el campo de las actividades sociales y económicas, por ejemplo, con la fundación del Consejo Nacional Obrero el cual firmo un pacto con las organizaciones patronales en el cual se sentaron las bases de cooperación para impulsar el desarrollo de la industria mexicana, sin perjuicio de los derechos y conquistas de los trabajadores.

El gobierno a través de Nacional Financiera, creó e impulsó la creación de industrias básicas, tales como la siderurgia (Altos Hornos de México, en ese entonces porque es del conocimiento público la desincorporación de que fué objeto a últimas fechas) la de artículos eléctricos y la de fertilizantes.

La política de industrialización del presidente Avila Camacho inicio el cambio, la transformación de las características tradicionales de la estructura económica del país, se realizó un vasto programa de obras públicas necesarias tanto para el desarrollo del país como para el bienestar de la población.

Se tomaron medidas encaminadas a reducir la inflación siendo estas las siguientes:

-sionales, de la invalidez, vejez y muerte, y de cesantía de edad avanzada.

La política de unidad nacional se manifestó en el campo de las actividades sociales y económicas, por ejemplo, con la fundación del Consejo Nacional Obrero el cual firmo un pacto con las organizaciones patronales en el cual se sentaron las bases de cooperación para impulsar el desarrollo de la industria mexicana, sin perjuicio de los derechos y conquistas de los trabajadores.

El gobierno a través de Nacional Financiera, creó e impulsó la creación de industrias básicas, tales como la siderurgia (Altos Hornos de México, en ese entonces porque es del conocimiento público la desincorporación de que fué objeto a últimas fechas) la de artículos eléctricos y la de fertilizantes.

La política de industrialización del presidente Avila Camacho inicio el cambio, la transformación de las características tradicionales de la estructura económica del país, se realizó un vasto programa de obras públicas necesarias tanto para el desarrollo del país como para el bienestar de la población.

Se tomaron medidas encaminadas a reducir la inflación siendo estas las siguientes:

a) Aumentos salariales de emergencia para restituir las pérdidas del poder adquisitivo de la clase trabajadora.

b) Control de los precios de los artículos básicos para la subsistencia.

c) Fomento del ahorro mediante la emisión y colocación de bonos y valores y acuñación de monedas de oro y plata para retirar excedentes circulantes.

Las obras de infraestructura se impulsaron y multiplicaron: las carreteras nacionales llegaron en el sexenio a más de 11 mil kilómetros, en la electrificación del país la capacidad instalada durante el sexenio se incrementó en un 65% respecto de lo que existía en 1939, y para atender las necesidades de salud y de educación de la población, se elaboró el primer Plan de Construcción de Hospitales, que comprendía tanto unidades rurales y ejidales como Hospitales Generales y Centrales multiplicándose su número; se edificaron millares de aulas y escuelas de todo tipo, por lo que se creó el Comité Administrador del programa federal de construcción de escuelas.

En un esfuerzo por lograr mejores profesionistas se creó la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación

Científica, a la que se encomendó la tarea de preparar investigadores y técnicos que contribuyeran al desarrollo de la industria y de la agricultura.

De igual forma se estableció un salario mínimo por zonas geoeconómicas y se otorgó derechos políticos a las mujeres.

Pero que sucedió entonces con los ideales de la Revolución, que pasó con toda esa estructura que se estaba creando, que como nos pudimos dar cuenta comenzaba a funcionar, a quien se le ocurrió la idea de crear más organismos de los que la propia administración pública necesitaba, sería acaso que a mayor volumen de organismos se tendrían más oportunidades de malograr fondos del presupuesto de egresos de la federación, en la opinión muy particular del que suscribe es una conjunción de varios factores que a continuación y en forma sucinta detallaré.

En primer lugar considero que a la Revolución Mexicana le faltó un ideal inmediatamente después del triunfo en 1917, el tener una mística (por supuesto que no me refiero al aspecto religioso) y el afán de servir al pueblo que necesita ser servido con lealtad.

En segundo lugar los miembros de la antigua y de la nueva burguesía o de la familia revolucionaria como se le conoce actualmente, han acumulado en sus manos gran parte de la riqueza del país y se han dedicado a exportar sus capitales al extranjero, frenando la capitalización interna ejemplo que hemos vuelto a vivir en diciembre de 1994.

Desde el punto de vista comercial la Revolución no se ha podido concretar ya que el intercambio comercial con otras naciones no ha sido equitativo y en igualdad de circunstancias tomemos como ejemplo a Estados Unidos, en los últimos 15 años se han ido elevando cada vez más los precios de las mercancías que les compramos y reduciendo los precios de las que les vendemos.

La corrupción, el nepotismo, la desigualdad salarial, el poco valor adquisitivo de nuestra moneda, la inflación, son elementos dentro de muchos otros que han impedido de igual forma que se concrete y se vean resultados apoyando lo anterior cito al maestro Silva Herzog " La falta de probidad de algunos funcionarios y empleados públicos, quienes en lugar de servir a la sociedad que ha confiado en ellos se sirven a sí mismos, enriqueciéndose de prisa sin escrupulo alguno, defraudando al pueblo con su conducta punible. Los negocios turbios e inconfesables y las fil-

-traciones de los ingresos por medio del soborno estan aún, desgraciadamente, al orden del día".(22)

Debemos tomar en cuenta que una organización hacendaria anticuada, ineficiente y poco equitativa como la nuestra que ademas esta muy lejos de ajustarse a los sistemas modernos en materia de finanzas pública, organización administrativa deficiente, presupuestos de ingresos que estan exigiendo reformas sustanciales y sistemas de impuestos distantes de los que se conoce como equidad (tomese como referencia el aumento del 15% al impuesto al valor agregado que autorizó el H. Congreso de la Unión en la madrugada del sabado 18 de marzo de 1995)

Estas son desde mi manera de ver algunas de las posibles causas por las que no se ha podido concretar los ideales de la Revolución, corresponde a nosotros el seguir soportando este tipo de situaciones o por el contrario exigir a nuestros gobernantes que se trabaje en un marco de derecho absoluto, y tambien que se busque la conciliación de los sectores involucrados.

(22) Silva Herzog Jesus.opcit.p.134

CAPITULO TERCERO

III. Distintos criterios de desincorporación paraestatal

1. Proceso de redimensionamiento o desincorporación en el sector paraestatal

En el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) realizado durante el regimen del Lic. De la Madrid Hurtado, el cual se fundamenta en el articulo 26 de la Constitución así como en la ley de Planeación, se encuentra la normatividad que sustenta y justifica la intervención del Estado dentro de las actividades economicas del país; en él se define una estrategia orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a traves de dos lineas fundamentales de acción: la reordenación economica y el cambio estructural cuya observancia es obligatoria para toda la administración pública federal, concertada mediante contratos de derecho público para los sectores privado y social.

A manera de comparación con el actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se puede recalcar el hecho de que plantea dentro de sus objetivos fundamentales, el promover un crecimiento economico vigoroso, sostenido y sustentable

en beneficio de los mexicanos, propone el que una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.

Se debe lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar social, sea el sustento de una democracia plena y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia (lo cual se puede lograr mediante la privatización de bastantes "elefantes blancos" como se les conoce o utilizando el contexto de la tesis desincorporando entidades paraestatales que ya cumplieron sus cometidos para lo cual fueron creadas y que generan gastos innecesarios)

Retomando el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid se reformaron los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de estas reformas y adiciones fueron sentadas las nuevas bases para la conformación y actuación del sector paraestatal mexicano como a continuación se desglosara:

En el artículo 25 se establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional" significa que la forma de organización que el Estado representa, dispone de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional.

Por otra parte establece que "El Estado realizará la regulación y fomento de las actividades que demande el interes general" con lo cual se ratifica que es el interes de la sociedad el que orientará la actuación del Estado en las diversas actividades economicas.

"Al desarrollo economico nacional concurriran con responsabilidad social, los sectores público, social y privado; a traves de esta disposición se establecen constitucionalmente las bases de lo que se denomina "ECONOMIA MIXTA" en la que participan las diversas formas de propiedad, siendo estas, pública, social y privada, siempre sujetas al interes de la nación.

Continuando con nuestro analisis, encontramos que en el articulo 26 constitucional se establece que "El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional" mediante esta disposición se eleva a rango constitucional uno de los instrumentos indispensables para las sociedades modernas, como es la planeación, mediante la cual se definen las metas que se pretenden lograr, las formulas para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

De igual forma se establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El objetivo del artículo 28 constitucional es el enmarcar expresamente los principios de la participación del Estado en la economía; de igual forma introduce el concepto "AREAS ESTATEGICAS" para calificar las actividades reservadas en forma exclusiva al Estado y que en terminos generales constituyen monopolios, por otra parte, actualiza y delimita con precisión el ambito que conforman dichas areas con lo que se identifican de manera plena las funciones propias de la soberania economica, y los servicios a cargo del Estado.

Por otra parte, explica que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las areas estategicas a su cargo y en las actividades de caracter prioritario donde de acuerdo con las leyes participa por sí o con los sectores social y privado.

Ante la problematica particular de la empresa pública mexicana resultaba indispensable modernizar el sistema jurídico que regula su gestión adecuandolo a las condiciones imperantes en el país mediante el replanteamiento de sus relaciones con el Gobierno Federal; por lo cual era necesario que las empresas públicas contaran con un estatuto legal propio que sin perder de vista las particularidades inherentes a la naturaleza jurídica de cada una de ellas, regulara de manera global su

actuación considerando su objetivo común que es promover el desarrollo integral de la Nación lo que se logró mediante la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Con lo cual, el control de las entidades paraestatales se da en una nueva formula, permitiéndoles una autonomia razonable para que se desempeñen de una mejor manera, a fin de elevar su eficiencia y sus objetivos.

Por otra parte, sin afectar ni entorpecer el funcionamiento agil y propio de cada entidad, se dan permanentemente los controles del Estado a traves del Organó de Gobierno.

Los cuales se integran de la siguiente forma: Las secretarias de Hacienda y Credito Público asi como de la Contraloria y el Desarrollo Administrativo tendran miembros en ellos y en su caso en los comites tecnicos de las entidades. tambien participaran las otras dependencias y entidades en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

Los órganos de gobierno se integrarán por no menos de cinco ni mas de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

El cargo de miembro del organo de gobierno será estrictamente personal y no podra desempeñarse por medio de representantes. Seran presididos por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que este designe.

Su funcionamiento es de la siguiente manera: el organo de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el instrumento estatutario o de creación, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

Las entidaes paraestatales deberan enviar a los miembros de los organos de gobierno con una antelación no menor de cinco dias habiles, el orden de dia acompañado de la información y documentación que les permitan conocer los asuntos que se vayan a tratar para el adecuado ejercicio de su representación.

Los representantes de las Secretarias y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los organos de gobierno o de los comités tecnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban de resolver dichos organos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Los organos de gobierno sesionarán válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría sean representantes de la Administración Pública Federal; las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente de dicho órgano voto de calidad para el caso de empate.

Además de estar facultados para lo siguiente: los organos de gobierno podrán acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de las entidades con sujeción a las disposiciones de la propia Ley.

Pueden establecer en congruencia con los programas sectoriales las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a la producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal y las modificaciones que procedan a la misma; establecer con sujeción a las disposiciones relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación.

Por otra parte, los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura de las entidades y sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de las mismas, desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo, la cual podrá realizar visitas y auditorías a las entidades cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento de los sistemas de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración de la entidad y, en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiere incurrido.

En cuanto a la evaluación de las entidades paraestatales se ha instituido la autoevaluación a cargo de las propias entidades, obligación que gradualmente se ha venido consolidando como la base del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental coordinado por la SECODAM, el cual tiene por objeto el que los directores generales de las entidades paraestatales deban de presentar al órgano de gobierno, por lo menos dos veces al año, la evaluación de la gestión con el detalle que previamente se acuerde con el propio órgano y escuchando el dictamen del comisario público, así como, del auditor gubernamental.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales delimita claramente la conformación del sector paraestatal, señalando que estará integrado por:

-Los organismos descentralizados, que son aquellos creados por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

-Las empresas de participación estatal mayoritaria, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 10, son:

I. Las instituciones nacionales de crédito constituidas en los terminos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:

Que el gobierno federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.

Que en la constitución de su capital se hagan figurar titulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.

Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del organo de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga faacultades para vetar los acuerdos del propio organo de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados

sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos ó realicen aportaciones economicas preponderantes.

-Los fideicomisos públicos constituidos por la Administración Pública Federal, con excepción de aquellos que no cuenten con una estructura análoga a la de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, o no tengan como objetivo actividades prioritarias, o no cuenten con Comité Técnico.

De acuerdo con las reformas a los artículos 25 y 28 de la Constitución General, el Estado debe limitar su participación en materia económica al manejo de manera exclusiva de las áreas estratégicas y a su participación por sí o con los sectores social y privado, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, para lo cual podrá contar con los organismos y empresas que sean necesarios.

Estas áreas denominadas estratégicas, corresponden a actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo y la soberanía nacional, previniéndose que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias.

Por su parte las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar por si o con los sectores social y privado corresponden aquellas que sin ser fundamentales para el desarrollo económico, o bien, para salvaguardar la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demande el interés público.

Se desprende que el redimensionamiento del sector paraestatal que se realizó en el curso del ejercicio gubernamental del Lic. Miguel de la Madrid, ha tenido como propósito fundamental ubicar la participación directa del Estado dentro de los parámetros constitucionales correspondientes, es decir, en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, y por otro lado, depurar el propio sector mediante diversos procesos de desincorporación de entidades.

De esta manera, se han sometido a liquidación, extinción o venta según su naturaleza y situación particular, entidades que se encontraban realizando actividades no estratégicas ni prioritarias, igualmente se han liquidado o extinguido entidades que ya habían cumplido su objeto o realizaban actividades duplicatorias.

se han fusionado aquellas cuya integración significaba un incremento de su eficiencia y eficacia, y finalmente se han transferido a los gobiernos estatales aquellas que estaban en condiciones de apoyar el desarrollo regional.

Se destaca la importancia que ha tenido este proceso de redimensionamiento paraestatal ya que ha permitido el reforzamiento de las entidades paraestatales en las áreas estratégicas y prioritarias, fortaleciéndose con ello la rectoría del Estado en el desarrollo del país.

Este proceso de redimensionamiento o desincorporación en la Administración Pública Paraestatal se ha realizado básicamente a partir de lo establecido en los artículos 25 y 28 constitucionales, apoyándose de igual forma en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Sociedades Mercantiles y los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que cuando alguna entidad deje de cumplir su objeto, o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal su disolución y liquidación, extinción o enajenación de la participación estatal.

Respecto de la fusión de entidades, esta Ley faculta al organo de gobierno de las mismas para proponer el Ejecutivo Federal, a traves de la Secretaría de Hacienda y Credito Público los convenios respectivos. Establece que tanto la fusión como la liquidación de empresas de participación estatal mayoritaria, se sujetarán a los lineamientos y disposiciones establecidas en sus estatutos y legislación correspondiente dando intervención a las coordinadoras de sector para que señalen la forma y terminos en que estas deben efectuarse.

Tratandose de la enajenación de los titulos representativos del capital social dispone que la Secretaría de Hacienda y Credito Público debiera de emitir las normas para realizar la venta de las acciones a traves de las Instituciones Nacionales de Credito o del Mercado de Valores, facultando a la Secretaria de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo para vigilar el debido cumplimiento de esta normatividad, asimismo, otorga a los trabajadores organizados de la empresa el derecho de preferencia para adquirir los titulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal, cuando se acuerde la enajenación en igualdad de condiciones y respetando los terminos de las leyes.

La Ley General de Sociedades Mercantiles, que regula la constitución y funcionamiento de estas determina los requi-

-sitos que deben contener la escritura constitutiva de una sociedad, los que junto con las demas reglas que se establezcan en dicha escritura sobre organización y funcionamiento constituiran los estatutos de la misma, que deben prever tanto los casos en que la sociedad hay de disolverse anticipadaamente, como las bases para practicar su liquidación y el modo de proceder a la elección de los liquidadores cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Como hemos podido ver, la grave crisis que enfrentaba el país en 1982 provoco que el gobierno buscara mecanismos que coadyuvaran a salir de esta, acciones que provocaran cambios.

Esta crisis impactó a la mayoría de la empresas públicas provocandoles un desequilibrio financiero, insostenible, donde el servicio de la deuda llego a representar en algunos casos alrededor del 50% del valor de las ventas e incluso en algunas entidades llegó a ser superior a los ingresos por ventas.

"Dichos deterioros a las finanzas de las entidades se origino al realizar inversiones con largos periodos de maduración, de baja rentabilidad o de indole social,

situación que se agravó por el comportamiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos, ya que su fijación estuvo orientada a la protección y al fomento de la producción nacional, buscando además objetivos antiinflacionarios".(23)

Las dificultades afrontadas obligaron a las entidades a recurrir crecientemente a las transferencias del gobierno federal o al endeudamiento externo e interno, los elevados pasivos, el aumento de las tasas de interés y el deslizamiento de la moneda nacional frente al dólar, incrementaron considerablemente la proporción de recursos propios que tuvo que destinarse al pago del servicio de la deuda, lesionando su aparato productivo por insuficiencia de liquidez.

Para combatir esta problemática, el gobierno federal definió una estrategia de cambio estructural, la que apunta a una mejor y más racional utilización de los recursos productivos para el logro de un proceso de crecimiento sostenido.

(23) Jorge Tamayo. Las entidades paraestatales en México. Investigación Económica, revista de la facultad de Economía de la UNAM, p.p. 255, 256, 257, 280 y 281

En el sector paraestatal el cambio estructural ha implicado la puesta en marcha de un doble proceso; el de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias y el de consolidación de aquellas que si tienen ese caracter ya que se considera necesario aprovechar plenamente las posibilidades de las empresas públicas en la promoción, regulación y dirección del desarrollo nacional.

Para modernizar la empresa pública se prevé con caracter de obligatorio, la definición de programas tendientes a elevar su producción y productividad; reducir el porcentaje de recursos externos en su operación y aprovechar al máximo su capacidad instalada, buscando ademas integrar los subsectores por ramas productivas para evitar dispersión y lograr una mayor eficiencia en el uso de recursos y congruencia en las decisiones todo lo anterior es lo que se planea lograr con el redimensionamiento del sector paraestatal mediante la desincorporación de entidades.

Dada la situación particular de cada entidad paraestatal, se diseñaron diferentes procesos para su desincorporación, tomando en consideración su aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales.

Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican; que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas; que no cumplen con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, considerando muy especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica y en donde no es viable mantener su operación, a no ser que se les siguen proporcionando apoyos gubernamentales, ahora sujetos a una racionalización estricta en función de las prioridades nacionales.

La fusión 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 humanos y en general incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia 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 es la promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades, reservándose el Ejecutivo Federal facultades para vigilar y evaluar el manejo, operación y resultados de

las empresas que se transfieran, con la posibilidad de revertirlas al propio Ejecutivo si se presentaren deficiencias en su administración.

Se someten a proceso de venta aquellas entidades en las que por no tener el caracter de estrategicas ni prioritarias, la presencia estatal no se justifica. En este proceso se consideran, entre otros aspectos, el impacto de la venta sobre otras empresas de la misma rama, en terminos de equilibrio de mercado e integración de procesos productivos. De igual forma se esta atento a evitar la formación de monopolios y a preservar en su caso con estricto apego a la ley las proporciones de inversión extranjera.

El proceso de desincorporación lanzado a la luz pública desde 1985, es con frecuencia complicado por la pluralidad de factores y resistencias que intervienen. Estas dificultades se acrecientan por las condiciones economicas generales que padece el país, sin embargo, existen varios casos a la fecha que prueban que una paciente y creativa negociación puede traducirse en una transferencia, total ó parcial de activos y de actividades que beneficia a la economía en general y libera al sector público de funciones prescindibles.

" Las empresas se consideran un activo social que en todo caso deben ser traspasadas para que sigan funcionando para que recuperen los recursos, para que atiendan las necesidades básicas, para que promuevan la inversión, para que modernicen el sector productivo y para que hagan más viable los objetivos de política económica" (24)

"Desincorporación se ha entendido la venta, traspaso, inclusión de nuevos accionistas a través de aumentos de capital y otros mecanismos concebidos para reducir o eliminar la propiedad (minoritaria o mayoritaria) gubernamental en diversas empresas productivas o de servicios." (25)

Este procedimiento contrasta en importantes aspectos con el tradicional traspaso de entidades paraestatales donde el gobierno procuraba sanear a la empresa en términos tanto financieros como laborales antes de venderla, implicaba que el gobierno asumía la deuda acumulada de la empresa y sometía al sindicato, revirtiendo con ello las condiciones estructurales que hacían deficitaria a la empresa.

(24)Villareal, René.Op.Cit.p.108

(25)----.Alternativas para el futuro, fundamentos para el desarrollo económico, infraestructura y desincorporación.
p.62

El problema de utilizar esta vía es que el gobierno hereda pasivos enormes sin ingresos por parte de la empresa para cubrirlos.

La crisis de 1982 colocó al país en una situación económica compleja. propició severos desequilibrios de orden económico que derivaron en los de carácter social; los problemas de pobreza y desigualdad social se acentuaron. Se cobró conciencia de que el gobierno no podía asumir la responsabilidad completa de todos los aspectos económicos y que el sector privado podía y debía llevar a cabo eficazmente parte de esta tarea.

Resultó imposible continuar con las tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado, pues mientras este administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero, e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes de automóviles, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, inversión en el campo, mejor alimentación, vivienda. medio ambiente y justicia.

La pieza fundamental de los procesos económicos; tenía que abrir espacios a la iniciativa privada.

Las entidades del Estado enfrentaban problemas financieros severos que, aunados a los de carácter operativo y de control, requerían el establecimiento de medidas de ajuste. Redujeron el rezago que presentaban con respecto a competidores nacionales e internacionales y que les otorgaran la posibilidad de contribuir al desarrollo del país.

Fué así que desde 1983 la economía mexicana con el propósito de frenar la inflación y recuperar el crecimiento para comenzar a erradicar la pobreza extrema y mejorar los niveles de vida de la población en general. Orientó sus esfuerzos hacia la modernización de la vida nacional en todos sus ámbitos. En materia de empresa pública, en particular, se ha instrumentado un programa de modernización que comprende, entre otros aspectos, la desincorporación de empresas paraestatales no estratégicas no prioritarias, como lo señala el propio Plan de Desarrollo (1983-1988) :

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficiencia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

Las áreas estratégicas se refieren a los sectores en los que el Estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa la soberanía de la nación. Estas áreas están relacionadas con los recursos no renovables, con servicios públicos o con la infraestructura de otras actividades económicas.

Las áreas prioritarias son aquellas que otorgan un amplio beneficio social, por lo cual requieren atención especial, como son los servicios de salud, vivienda, educación, así como las actividades de regulación y abasto de productos básicos. Dado que éstas áreas no están delimitadas constitucionalmente, la actividad prioritaria dependerá de las necesidades del país en un momento determinado, constituyéndose así como un concepto dinámico sujeto a modificaciones.

La desincorporación de entidades públicas forma parte de un conjunto de reformas económicas que, unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado.

Ciertamente, el Estado se está retirando de muchas áreas de actividad, pero esto no significa que se esté debilitando ni que esté renunciando a regular y conducir el desarrollo nacional; por el contrario, el Estado mexicano

asume con esta actitud un nuevo perfil: el de un Estado que se fortalece, que promueve, estimula y fomenta a la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, para que le permita dedicarse con mayor énfasis a las áreas económicas que considera estratégicas y prioritarias. No necesitamos un Estado que administre más, sino que gobierne mejor.

Dentro de los objetivos que se establecieron al inicio del programa de desincorporación de entidades, podemos distinguir como los más importantes a los siguientes:

- Fortalecer las finanzas públicas
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, desde el punto de vista social y del económico
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

La empresa privada es más eficiente que la pública, no tienen la misma función objetiva; la primera está orientada a satisfacer la demanda de bienes y servicios lo mejor posible para maximizar ganancias, la empresa pública debe responder no sólo a criterios de rentabilidad, sino a los que determinan la política económica.

Estas diferencias, entre otros factores, han provocado que las empresas públicas mantengan exceso de personal, lo cual propicia que se utilicen más trabajadores de los que son necesarios para una misma operación y que mantengan costos de producción más elevados. La escasa agilidad en la toma de decisiones por los trámites burocráticos que se deben realizar y, en algunas ocasiones, la rotación frecuente del personal directivo, así como las restricciones presupuestales y las cargas impositivas, las hacen menos eficientes.

La falta de asignación de recursos provoca que las paraestatales se endeuden, que las innovaciones tecnológicas y la instrumentación de nuevos métodos de procesos productivos se retrase, que se cuente con capacidad instalada ociosa y que se registren bajos niveles de productividad.

Era necesario volverse selectivo y elegir aquellas en

las que resultaba importante dirigir la atención para fortalecerla. Este proceso es producto de un cambio en la concepción del Estado.

Concepto de desincorporación de entidades paraestatales, pero no el de privatización o venta de empresas. Es necesario hacer referencia a un proceso de desincorporación y no al de venta exclusivamente, porque este último constituye parte del primero. Se debe tomar en cuenta que se desincorporan entidades paraestatales y no sólo empresas.

Como ya hemos visto, el concepto de entidades paraestatales es amplio pues incluye organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos.

Así como las relaciones que han de existir entre las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales; el complejo antes mencionado corresponde al origen y al desarrollo de los sujetos paraestatales- Las entidades como es comun llamarles en el derecho actual (sin embargo conviene advertir que la calificación de entidades se utiliza en ocasiones para denominar también a los organos de la administración central como ocurre con la ley de presupuesto, contabilidad

y gasto público de 1976 en su artículo No.2 y la Ley General de Deuda Pública del mismo año a lo cual estamos de acuerdo que sería más apropiado denominar a dichos organos dependencias centrales para evitar confusiones) sea que hayan surgido directamente de la diferencia de actividades anteriormente asumidas por la administración central, sea que hallan accedido al Estado tras su creación en el sector privado o en el sector social o tambien que los requerimientos de la actividad asignada al ente previamente proyectado por el sector público exijan formas de organización de derecho común, tomando en consideración el ámbito en el que aquel se desplaza. En este punto convergen sobre todo normas de orden constitucional, administrativo, mercantil, civil para generar lo que se ha denominado "Estatuto de la Paraestatalidad".

En la medida en que el Estado participaba en un gran número de áreas de actividad económica, las entidades paraestatales que lo componían eran más diversas, y lo mismo ocurría con su situación y viabilidad económica.

Alternativas de Desincorporación: Si la empresa no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que fué creada, no era rentable y no poseía potencial económico, o sólo existía en papel, entonces se liquidaba o extinguía; Si dos o más paraestatales incrementaban su eficiencia al unirse, se decidía su fusión. En el caso en que las enti-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-dades prioritarias estuvieran vinculadas con los programas de desarrollo regional, se sometían a la alternativa de transferencia. Finalmente cuando se trataba de una unidad no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica, se resolvía incorporarla al proceso de enajenación o venta para que fuera adquirida por el sector privado.

El proceso de venta ha ocupado un lugar preponderante en dicho programa y ello ha generado ingresos y ahorro de recursos que han contribuido a alcanzar los objetivos que se plantearon al iniciar el redimensionamiento del sector público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido la responsabilidad de llevar a cabo la venta de empresas desde que este proceso dio inicio, en 1985. Estas actividades fueron realizadas por el áreas de coordinación de asesores del secretario de esa dependencia.

Era importante conformar una unidad en la cual se concentraran las actividades, se centralizaran las decisiones y se coordinaran, supervisaran y ejecutarán las ventas, en caso de que se tomara la determinación de utilizar ese proceso de desincorporación, con el apoyo de las instituciones de crédito.

Es esencial que un proceso de desincorporación, vía venta, se caracterice por ser, ante todo, transparente. Para lograrlo es necesario apegarse al marco jurídico y normativo que lo sustenta. Ser transparente también puede implicar adaptar la legislación actual a una economía que vive nuevas circunstancias, de mayor apertura y mayor participación. Por ejemplo, la venta de los bancos requirió una nueva ley bancaria. Implicó la modificación de artículos constitucionales y la promulgación de leyes para reestablecer el régimen mixto en la propiedad de los mismos y para regular su funcionamiento.

El marco jurídico del proceso de venta es amplio y diverso. Parte de nuestra Constitución Política, incluye leyes y reglamentos anteriores al inicio de venta de empresas, y otros que se fueron conformando en función de nuevas necesidades y requerimientos, algunos de los cuales son los siguientes:

Artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Sociedades Mercantiles, Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento, Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.

2.-Exposición, motivos y objeto de cada uno de los procesos de desincorporación paraestatal.

VENTA

Marco Normativo

Procedimientos para la venta de empresas, autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento, esta comisión es un cuerpo colegiado integrado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, y por el Banco de México, así como los lineamientos para el cumplimiento de las auditorías externas de las entidades paraestatales establecido por la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

A la Unidad de Desincorporación le ha correspondido la responsabilidad de vender. Independientemente del tamaño y tipo de empresas, de su complejidad o del sector del que provengan y de su rentabilidad, la mayoría de las operaciones de venta se han llevado a cabo bajo licitación pública.

Eran pocas las entidades del sector público que estaban registradas en el mercado bursátil y menos aún las que ha-

-bían mostrado resultados favorables en sus estados financieros en los últimos tres ejercicios.

Se utilizó un método de venta que no sólo fuera adaptable a las circunstancias de la empresa sujetas a enajenación, sino que permitiera otorgar las mismas condiciones a todos los posibles compradores y, que al mismo tiempo, generara las mejores condiciones de venta para el Estado, en un marco de transparencia absoluta.

Como ya se mencionó, una gran parte de las entidades del sector público se encontraban en condiciones de eficiencia y productividad poco satisfactorias; un porcentaje elevado de empresas mexicanas sujetas a privatización poseían gran potencial de crecimiento, lo cual las presentaba atractivas para los inversionistas.

Requerían la aplicación de cuantiosos recursos para modernizarlas y colocarlas a niveles competitivos. Llevar a cabo estas inversiones hubiera significado desatender otras áreas consideradas estratégicas o prioritarias.

Las empresas pequeñas que se desincorporan se venden en las condiciones financieras y materiales en que se encuentran en ese momento. Se evita en la medida de lo posible aplicar recursos adicionales en ellas porque en general éstos no se recuperan. Se considera que es mucho

mejor ahorrar gasto público y permitir a los nuevos propietarios que diseñen con libertad sus programas de inversión.

Existen empresas con problemas de endeudamiento, equipo obsoleto y poca probabilidad de éxito que no crean interés entre los inversionistas e industriales, a pesar de las labores de promoción.

En general, el límite máximo establecido son tres licitaciones y posteriormente la negociación con los posibles interesados; si esto no resulta, es necesario solicitar a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento que se revoque el proceso de enajenación y que la paraestatal sea sometida a desincorporación vía liquidación.

Etapas del Proceso de Enajenación

Propuesta de la dependencia coordinadora

Esta es la primera etapa en el proceso de desincorporación de cualquier entidad paraestatal, sin importar que su destino sea la venta, la liquidación, la extinción, la fusión o la transferencia. Consiste en la realización de un análisis profundo y detallado. El resultado de este estudio permitirá a la coordinadora del sector sugerir a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Fi-

-nanciamiento la alternativa de desincorporación más adecuada a través de la cual la entidad paraestatal dejará de formar parte del sector público.

La coordinadora de sector, que es una Secretaría de Estado, es la responsable de elaborar esta propuesta debido a que es el área del sector público que tiene el mejor conocimiento y la mayor información sobre las entidades que pertenecen a su coordinación. ¿Quién puede estar mejor informado sobre el funcionamiento y la problemática de un hotel que la Secretaría de Turismo, o de una empresa pesquera que la propia Secretaría de Pesca?

Las propuestas de desincorporación que emite la coordinadora sectorial parten de las condiciones especiales en las que se encuentra cada empresa; no obstante, podrían generalizarse algunos criterios, como son los siguientes:

- 1) Las entidades no estratégicas o prioritarias deberán ser desincorporadas
- 2) El Estado podrá retirarse de sectores completos de la actividad económica
- 3) El sector público promoverá el desarrollo tecnológico en la industria mexicana para mantenerse a nivel competitivo

4) El Estado podrá desincorporar su participación minoritaria en una empresa, toda vez que no sea estratégica ni prioritaria o, por el contrario, podrá mantener temporalmente cierto porcentaje accionario en alguna otra, con el fin de promover y vigilar en desempeño de sus socios y asegurarse de que se cumplan cabalmente los compromisos de inversión.

5) Evitar la creación de monopolios. En la desincorporación de las empresas de algunos sectores es necesario establecer en los dictámenes que dicho proceso no deberá favorecer la integración de monopolios.

Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF)

La CIGF analiza la propuesta que le presenta la coordinadora de sector y, de acuerdo con la situación general en que encuentra la entidad paraestatal.

Decide si es procedente la desincorporación y, en caso, bajo qué procedimiento dejará de formar parte del sector público: Liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.

Acuerdo de Desincorporación

En el caso de que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento decida que el destino de una empresa será la venta, es indispensable contar con el acuerdo del jefe del Ejecutivo Federal, pues el marco jurídico establece que, cuando una entidad es creada por disposición del Ejecutivo, éste será el que autorice que deje de formar parte del sector público. Una vez que se cuenta con dicha aprobación, el secretario de Hacienda y Crédito Público, comunica este acuerdo al secretario de la coordinadora sectorial y le informa que de acuerdo con las atribuciones de la Secretaría de Hacienda se procederá a designar una institución de crédito que colaborará en las actividades de enajenación.

Asimismo, en este acuerdo se especifica que la entidad sujeta a desincorporación vía venta se sectorizará en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta resectorización permite que esta dependencia presida el Consejo de Administración de la empresa paraestatal, generando así un mayor control sobre su funcionamiento y flujo de información.

Designación de Banco Agente

La Unidad de Desincorporación, de acuerdo con sus funciones, designa en todos los casos a una institución de crédito en el país que fungirá como agente de venta del gobierno federal.

Un aspecto que se considera muy importante es que el banco agente seleccionado no sea acreedor de la empresa cuyas acciones se enajenarán. Tampoco se permite que éste apoye al adquiriente para comprar la empresa

Estrategia de venta

Del diseño de una estrategia de venta adecuada dependerá en gran medida la posibilidad de garantizar las mejores condiciones para el Estado.

Las variables más importantes que se han considerado para determinar una estrategia de venta son las siguientes:

- 1) Razón y objeto social
- 2) Ubicación geográfica
- 3) Estructura accionaria

4) Aspectos tecnológicos, comerciales, financieros y laborales

5) Características del mercado nacional e internacional

6) Restricciones legales y reglamentarias

7) Objetivos específicos, determinados en función de los lineamientos de política económica

8) Efectos de la desincorporación sobre su rama de actividad

9) Perspectivas económicas

El banco agente y la Unidad de Desincorporación trabajan conjuntamente en este análisis y determinan cuál es la mejor estrategia que se debe instrumentar.

Perfil y Prospecto de Venta

Esta etapa consiste básicamente en la elaboración de los informes sobre la paraestatal que se utilizan para promoverla. El banco agente elabora dos documentos destinados a ser entregados a los inversionistas interesados en las empresas sujetas a privatización: el perfil y el prospecto de venta.

Simultáneamente, a través de una convocatoria que se publica en los periódicos de mayor circulación nacional, y en algunos casos internacional, se informa al público que el gobierno federal ha puesto en venta una entidad paraestatal y se señalan el lugar y las fechas en las cuales puede solicitarse información.

Los interesados en la empresa se ponen en contacto con el banco agente y a cambio de una carta de intención -en la que se señala el ramo de actividad económica en el cual se desarrolla el (los) inversionista(s), y las razones por las cuales le interesa la compañía o la unidad industrial- reciben el documento que no excede de seis u ocho páginas y que describe los aspectos generales de la empresa en venta, denominado perfi informativo.

Este informe está destinado a fomentar el interés de los inversionistas sobre la empresa y, se conforma por los aspectos básicos no confidenciales tales como antecedentes, estructura accionaria, ubicación, aspectos administrativos, volúmenes de producción, tecnología, así como un resumen de los principales indicadores financieros.

Se le entregan las bases de venta, que son los lineamientos generales a través de los cuales se desarrollará el proceso de venta. Incluye fechas de entrega de prospectos, depósitos y presentación de ofertas.

Prospecto Descriptivo de la Entidad

A cambio de un depósito que es entregado al banco agente, así como la firma de un contrato de confidencialidad en el que se establece el compromiso de no divulgar la información a terceros.

El prospecto descriptivo, además de incorporar la información descrita en el perfil, involucra elementos mucho más profundos y analíticos, tales como: aspectos laborales y administrativos, producción, mercado, aspectos fiscales, legales y de seguros, información financiera, anexos.

La Secretaría de la Contraloría designa a un auditor externo que dictaminará los estados financieros de la entidad a vender.

La aplicación de una auditoría de venta, a través de la cual quedaba perfectamente definida la situación real de la entidad paraestatal, y de este modo el adquiriente tenía perfectamente definidas las características de la empresa que iba a comprar.

Evaluación Técnico-Financiera

Como el dinamismo del mercado o el grado de endeudamiento de la paraestatal, este último aspecto es esencial. En algunas operaciones ha sido necesario vender una empresa a un precio aparentemente reducido, a consecuencia del elevado nivel de deuda que mantenía con el propio gobierno federal o con otros acreedores, como los bancos comerciales.

En estas circunstancias, el monto que se recibe por enajenación de la participación accionaria es bajo, pero la proporción de pasivos que asume el comprador es significativa y sus compromisos de inversión son muy amplios.

El precio que se obtiene al realizar una evaluación técnico-financiera, denominado precio mínimo de referencia o valor técnico de referencia, es confidencial con un doble propósito.

Por un lado, asegura la transparencia del proceso al generar las mismas condiciones para que todos los participantes y, por el otro, permite obtener los mejores ofrecimientos posibles, a través del esfuerzo que realizan los oferentes, con el objeto de presentar la postura de compra más adecuada.

Recepción y evaluación de las ofertas

En las bases de venta que se entregan a los compradores se establecen las fechas en las cuales deberán ser presentadas las ofertas.

En esta sesión se dan cita, además de los interesados en la empresa, representantes de la Secretaría de la Contraloría, de la de Hacienda y Crédito Público y del Banco Agente. Se solicita la presencia de un notario público que dará fé de que el procedimiento de recepción de ofertas se efectúe de acuerdo con las bases de venta.

Posteriormente, el banco agente procede a analizar las ofertas y, si es necesario, a reexpresarlas de tal manera que sean comparables entre sí.

Se deben ajustar estos ofrecimientos y hacerlos homogéneos.

El banco agente entrega este análisis a la Unidad de Desincorporación para la posterior aprobación.

Se solicita que, además del precio de la operación, se entregue un programa de trabajo y de inversión en la empresa que se pretende adquirir. Al gobierno federal le interesa no sólo desincorporar la entidad paraestatal, sino

que ésta siga desarrollándose y que mejore en todos los aspectos; le preocupan también los planes que el nuevo dueño tenga con respecto a los trabajadores y que la empresa continúe desarrollándose en el mismo ramo de actividad. Por ello, debe existir un compromiso explícito del probable comprador al respecto.

Autorización y resolución de venta

Una vez que el banco agente presenta su homologación de ofertas, la Unidad de Desincorporación procede a analizarlas, ajustándose a los lineamientos de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para tomar una decisión.

En la mayor parte de los casos, la decisión final requiere el acuerdo de esta comisión para proceder a asignar la empresa a la mejor postura de compra.

Se prepara una comunicación oficial de la cual el coordinador general de la Unidad de Desincorporación informa al banco agente que se venderá la entidad paraestatal, activo o la unidad industrial a determinado oferente. Este documento se denomina "oficio de autorización".

En estos comunicados oficiales se detallan todos los antecedentes y los aspectos relevantes de cada operación con un orden cronológico. Asimismo, se especifica el monto de venta, las condiciones de pago y se establece una fecha límite para firmar el contrato de compraventa, que en general no excede de veinte días.

Formalización de la compraventa

A partir de la fecha en la que el banco agente recibe el oficio de autorización se procede a redactar el contrato de compraventa. En esta actividad tiene importancia especial la participación del responsable del proyecto y del área jurídica de la Unidad de Desincorporación y del banco agente, quienes, junto con los abogados del comprador (es), llegan a un acuerdo sobre las cláusulas que integrarán el mencionado contrato.

Es importante mencionar que, en la mayoría de los casos, en las firmas de contratos participan como testigos la SECODAM y la Unidad de Desincorporación.

Desincorporación

La institución de crédito, agente del gobierno federal, deposita el producto de la venta en la Tesorería de la

Federación, de acuerdo con el monto de la operación y con las condiciones de pago estipuladas en el contrato.

Cabe mencionar que el banco agente recibe un reembolso por concepto de los gastos en los que incurrió durante el proceso de privatización de la empresa, previa autorización de la Unidad de Desincorporación, así como una comisión por sus trabajos de evaluación, propalación y venta.

Una vez que la operación de venta se ha finiquitado la Unidad de Desincorporación solicita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y la Contraloría y el Desarrollo Administrativo, que se proceda a desincorporar la empresa del registro público de entidades paraestatales.

Para mostrar que el programa de desincorporación vía venta se había desarrollado, en todos los casos, con transparencia, se desarrolló el "Libro Blanco" constituido como un sustento documental, elaborado por el banco agente, bajo la supervisión de la Unidad de Desincorporación, sobre el proceso de desincorporación por la vía de la venta de una empresa, un activo o unidad industrial.

El contenido básico del "Libro Blanco" consta de los siguientes apartados:

- 1) Síntesis ejecutiva del proceso. Es un resumen cronológico del proceso.
- 2) Recomendación de la dependencia coordinadora. Se incluye el oficio.
- 3) Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. Se integra dictamen.
- 4) Acuerdo de venta del ejecutivo. Se incorpora oficio.
- 5) Asignación del banco agente. Se incluye oficio
- 6) Contrato de comisión mercantil. Contrato que firman el tenedor de las acciones del gobierno federal y el banco agente, en el que estipula, entre otros elementos, la comisión por la venta, así como el reembolso de gastos incurridos en el proceso por la institución de crédito.
- 7) Perfil informativo. Se incluye informe.
- 8) Prospecto decriptivo. Se incorpora documento.
- 9) Estrategia de venta. Se describe la estrategia diseñada para la venta y se integran los documentos relevantes. Se incluyen las bases de venta.

10) Valuación técnica- financiera. Resumen y comentarios sobre cada uno de los métodos utilizados en la evaluación de la entidad paraestatal y valor mínimo de referencia obtenido.

11) Derechos a terceros. Si es el caso, se enlista la documentación a través de la cual los trabajadores participaron en la compra de la empresa, o si los socios minoritarios ejercieron derechos estatutarios, o si los inversionistas extranjeros participaron.

12) Ofertas y recomendación del banco agente. Se incluye copia de todas las ofertas que se presentaron en la licitación. Adicionalmente, este apartado debe contener el acta notarial de recepción de ofertas.

13) Autorización y resolución de venta. Se incluyen oficios.

14) Documentos legales. Se incluyen actas de asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración o documentos de reuniones de órganos de gobierno involucrados en la privatización.

15) Compraventa formal. Se incorpora contratos.

16) Documentación financiera de la venta. En este apartado debe quedar sustento de todos los pagos que realizó el comprador, así como de todos los enteros que efectuó el banco agente a la Tesorería de la Federación.

17) Adecuaciones de venta. En esta sección se incorporan todos los trámites y gestiones posteriores a la firma del contrato de compraventa.

18) Desincorporación. Se incluye oficio.

19) Anexos

La Coordinación General de la Unidad de Desincorporación envía un ejemplar del "Libro Blanco" a la coordinadora sectorial y a la Secretaría de la Contraloría para que lleven a cabo el seguimiento y el control de los procesos de desincorporación, de acuerdo con sus atribuciones. Asimismo, se entrega uno de estos documentos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas.

Actividades posteriores a la venta

El adquirente compara el resultado de su auditoría de compra con la de la venta. En ocasiones surgen diferencias que generan reclamaciones por parte del comprador. El banco agente las analiza y, si se consideran procedentes, la Unidad de Desincorporación autoriza el reembolso bajo la supervisión de la Secretaría de la Contraloría. Estos recursos se obtienen del producto de la venta.

Las labores de seguimiento y vigilancia del proceso de enajenación por la SECODAM son constantes. Entre las más importantes se encuentran las siguientes:

- Que la evaluación técnico- financiera tenga como propósito determinar el precio más adecuado de venta a fin de que el Estado obtenga el mayor beneficio y las mejores condiciones posibles en este proceso.

- Que la enajenación tenga en cuenta aquellos casos en que existan socios de los sectores social y privado, y los estatutos de la sociedad dispongan derechos de tanto o de preferencia. Igualmente que se respete el derecho de preferencia que tienen, por ministerio de ley, los trabajadores.

- Dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de las condiciones de pago convenidas.

- Cuando las ofertas recibidas para la venta estén por debajo del precio mínimo de referencia, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presente el caso a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento para la definición del curso a seguir.

- Cuando se presente el caso de que un postor a quien se adjudique la operación se retracte de su decisión de adquirir la empresa, perderá en favor del gobierno federal, el importe del anticipo previsto en las bases de licitación, otorgando entonces la empresa al postor que se haya ubicado en segundo término y haya cubierto los requisitos establecidos en las bases para la licitación.

- Que en el contrato de compraventa se especifiquen la garantía, condiciones y márgenes razonables que se aplicarán en la auditoría de compra que lleve a cabo el comprador.

Inversión extranjera

La importancia de la participación de la inversión extranjera en México es innegable. El capital del exterior contribuye, entre otros factores, a la aplicación de tec-

-nología de punta, a mayores oportunidades de exportación y a la creación de empleos.

Destino de los recursos

En México se consideró como la prioridad máxima orientar los ingresos, producto de la enajenación de entidades paraestatales, hacia el bienestar de la población. En su momento, se discutió y debatió ampliamente y se analizó con profundidad la mejor manera de llevar a cabo este propósito. Se tomó en cuenta que se trataba de recursos de carácter transitorio que se recibirían una sola vez y que, por tanto, deberían ser destinados a reducir gastos gubernamentales sobre una base permanente.

Se decidió entonces incorporar los ingresos no recurrentes, producto de las desincorporaciones, en un fondo especial fuera del presupuesto del gobierno, que se constituyera como una reserva para enfrentar acontecimientos adversos inesperados, como podría ser la caída de los precios del petróleo más allá de lo que se tenía previsto, dada la inestabilidad del mercado. A este fondo se le denominó Fondo de Contingencia Económica.

La aplicación de recursos provenientes de la venta de empresas, el menor pago de intereses derivado de la deuda

pública y el presupuesto que ya no ha sido asignado a las empresas que se han desincorporado, han permitido que el gasto social del gobierno se amplíe sensiblemente. Al menos esa era la intención ya que en los actuales tiempos podemos ver que todas aquellas estrategias no funcionaron o resultaron insuficientes.

Cabe señalar que la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento aprobaron también los siguientes criterios para la aplicación de los recursos provenientes de la enajenación de la participación estatal en empresas no estratégicas ni prioritarias.

Estos criterios son los siguientes:

-Si el titular de las acciones es total o parcialmente el Gobierno Federal, el producto neto de la venta deberá enterarse, en la proporción correspondiente, en la Tesorería de la Federación y registrarse en la Ley de Ingresos de la Federación.

-Si las acciones enajenadas forman parte del patrimonio propio de la 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 Instituciones Nacionales de Crédito, así como, 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 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 transferidos 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 las 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, cada uno por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Cabe mencionar que el gasto destinado al Programa Nacional de Solidaridad observó en 1992 un crecimiento del 36.7% con respecto al año anterior, en términos reales.

1) No existe un criterio único que pueda ser aplicable a todas las empresas que se deben vender. El proceso de enajenación no puede llevarse a cabo en forma genérica, partiendo de una serie de puntos a seguir como una fórmula ya preestablecida.

2) Toda privatización debe contar con un marco normativo y jurídico que le de transparencia y defina claramente las normas a las que deberán apegarse los adquirientes, pero aquél debe ser lo suficientemente flexible como para evitar que se limite el proceso.

3) Una de las mejores formas de preparar al sector privado para que se conduzca eficientemente como el nuevo dueño de las empresas públicas consiste en protegerlo lo menos posible.

4) Para llevar a cabo los procesos de enajenación, no se requiere una estructura privatizadora muy grande, pero es indispensable centralizar las decisiones. Se instrumentó lo que se conoce como resectorización.

Esta medida permitió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presidiera los consejos de administración, para tener la autoridad de ratificar o designar al director general de la empresa, así como otros funcionarios, logrando que el proceso se agilizara.

5) Es importante iniciar este proceso en forma gradual, principiando con las pequeñas y dejando las de dimensiones mayores para una segunda etapa.

6) Los resultados favorables de cualquier proceso de privatización dependen en gran medida de la estabilidad de la economía. La transparencia en el proceso, el apego a las leyes y normas establecidas, el diseño específico de esquemas apropiados de desincorporación, no son suficientes para que un programa de desincorporación sea exitoso, si no se cuenta con inversionistas dispuestos a adquirir las compañías. La instrumentación de medidas de política económica efectivas en el orden adecuado, y los efectos que éstas han tenido.

7) La decisión de reestructurar una empresa antes de venderla depende no sólo de sus condiciones materiales y financieras, sino también de sus dimensiones.

8) Los esquemas de privatización se deben diseñar de tal forma que maximicen la posibilidad de que la empresa subsista en el mediano y largo plazos. De no haberse privatizado, estaban destinadas a desaparecer, lo cual hubiera generado una pérdida importante de fuentes de empleo.

Se mantengan en operación en un contexto de menos proteccionismo y más competencia, es decir, bajo las condiciones de una economía de mercado.

9) Se deben tratar de vender las empresas en el menor tiempo posible, pero incorporarlas en el mercado en el momento adecuado.

10) Es imprescindible mantener a la población bien informada, que se notifiquen las empresas que se han vendido, cuánto han costado y quién las ha comprado; que se conozcan los procedimientos que se han utilizado y, sobre todo, que se tenga una idea clara del destino que se le ha dado a los recursos generados de las privatizaciones.

FUSION

El procedimiento para la fusión de empresas y organismos descentralizados está regulado básicamente por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Atendiendo a la opinión de la Coordinadora de Sector y una vez que la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento ha dictaminado favorablemente la desincorporación de la entidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 Hacienda y Crédito Público, la Coordinadora Sectorial interviene para señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria.

En el caso de organismo descentralizados, con base en lo dispuesto por la Ley ó Decreto que ordene el proceso la Coordinadora de Sector respectiva establece 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 el caso de sociedades deberán de transcurrir tres meses sin que ningún acreedor se oponga a la fusión. Para formalizar la fusión del organismos descentralizado se firma el acta de Entrega-Recepción. Por último la coordinadora de sector solicita la cancelación en la relación de entidades paraestatales.

En resumen, el proceso de fusión se realiza de la siguiente manera acatando la normatividad aplicable.

1. Organismo de Gobierno- Propone al titular del ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la fusión de la entidad (Artículo 58 fracción IX de la LEFEP)

2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Propone al ejecutivo federal la fusión de los organismos descentralizados (Artículo 16 de la LEFEP)

3. Titular del ejecutivo federal o Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Expide el ordenamiento de fusión (Artículos 16 y 53, fracción IX de la LEFEP)

4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Establece normas para la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria (Artículo 39 de la LEFEP)

5. Coordinadora Sectorial- Interviene para señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria, en lo que no se oponga a su regulación específica y de acuerdo con las normas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 39 de la LEFEP)

6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público o Coordinador Sectorial, dependiendo de lo que establezca la ley o decreto que ordene el proceso- establece las bases para la fusión de organismos descentralizados.

7. Asambleas de Accionistas- Aprobación de la fusión (Artículo 182, fracción III de la LGSM)

8. Organo de Gobierno o Persona designada- publica el acuerdo de fusión y lo inscribe en el registro público de comercio, en su caso (Artículo 223 de la LGSM)

9. Titular de la Entidad- Integra la documentación legal, contable- financiera y técnica- operacional.

10. Asambleas de accionistas u organos de gobierno respectivos- Aprueban la documentación contable y financiera final y formalizan el acuerdo de fusión.

- Cabe señalar que en el caso de sociedades deberán transcurrir tres meses sin que nadie se oponga a la fusión (Artículos 182 fracción VII y 224 de la LGSM)

11. Coordinador sectorial- Solicita cancelación en la relación de entidades paraestatales y en el registro público de organismos descentralizados, en su caso (Artículos 12 y 25 fracción V de la LEFEP)

TRANSFERENCIA

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 Hacienda y Crédito Público contando con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial 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 emite la autorización correspondiente.

La Coordinadora de Sector instrumenta y ejecuta los actos necesarios para la transferencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora y formaliza con los Convenios Únicos de Desarrollo, los Acuerdos de Coordinación que prevean la transferencia.

En síntesis y apoyándonos en la normatividad que le es aplicable a este procedimiento, resumimos en los siguientes puntos:

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- propone al ejecutivo federal la transferencia de entidades a los es-

-tados y municipios (Artículo 50 del presupuesto de egresos de la Federación para 1993)

2. Ejecutivo Federal- Autoriza la realización de la transferencia (Artículo 50 del presupuesto de egresos de la federación para 1993)

3. Coordinador sectorial- Instrumenta y ejecuta los actos necesarios para la transferencia (resoluciones específicas)

4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Elabora y formaliza con los gobiernos de los Estados los acuerdos de coordinación que prevean la transferencia (Artículos 22 y 32, fracción IV, de la LOAP)

La ley Federal de Entidades Paraestatales no prevee nada sobre transferencia de entidades y debe tomarse en consideración que, jurídicamente, se trata de una enajenación de acciones.

DISOLUCION Y LIQUIDACION

La disolución y liquidación de entidades paraestatales se lleva a cabo conforme a lo dispuesto tanto por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) como por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LEFEP). Bajo la premisa de que la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento dictamina favorablemente la desincorporación de la entidad de que se trate la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendiendo la opinión de la Coordinadora de Sector propone dicha disolución y liquidación al Ejecutivo Federal, el que en su caso emite la autorización respectiva.

Una vez emitida la resolución correspondiente en Asamblea Extraordinaria de Accionistas, se acuerda la disolución y liquidación, se designa al liquidador, quien 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 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.

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 Diario Oficial de la Federación.

-Pone a disposición de los accionistas el balance, papeles y libros de la sociedad a partir de la primera publicación, estableciéndose una 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 la 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 llevan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y el Desarrollo Administrativo.

Resumiendo el proceso de liquidación y disolución apoyándolo con la normatividad que le es aplicable, se realiza de la siguiente manera:

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Propone al Ejecutivo Federal la disolución y liquidación, atendiendo la opinión de la coordinadora de sector. (artículo 32 de la LEFEP)
2. Titular del Ejecutivo Federal- Emite la autorización respectiva (Artículo 32 de la LEFEP)
3. Asamblea General Extraordinaria de Accionistas- Acuerda la disolución y liquidación; designa liquidadores si no está previsto en los estatutos y dicta las estipulaciones a que se sujetará la liquidación si no están previstas en los

estatutos; a falta de estas serán aplicables las disposiciones legales correspondientes (Artículos 182, 232, 234, 235, 236, 247, 248 de la LGSM)

4. Consejo de administración o persona asignada por la asamblea- formaliza el acta de la asamblea a través de su protocolización ante notario público y su inscripción en el registro público de comercio (Artículo 194 párrafo tercero de la LGSM)

5. Consejo de Administración- Entrega a los liquidadores los bienes, libros y documentos de la sociedad levantándose un inventario del activo y pasivo sociales. Balance inicial de la liquidación. (Artículo 241 de la LGSM)

6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Establece las normas para la disolución (Artículo 39 de la LEFEP)

7. Coordinador sectorial- Interviene a fin de señalar la forma y términos en que debe efectuarse la disolución, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 (Artículo 39 de la LEFEP)

8. Liquidador- Realiza la liquidación

- Concluye las operaciones sociales que hubiesen 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

- Publica el balance final 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 la entrega de los títulos de las acciones

- Obtiene del registro público de comercio la cancelación de la inscripción del contrato social (Artículos 242, 247, y 248 de la LGSM)

9. Coordinador Sectorial- solicita la cancelación en la relación de entidades paraestatales a que se refiere el artículo 12 de la LEFEP

En cuanto a la Venta de Bienes Muebles de Sociedades en Liquidación esta se efectua de la siguiente forma:

1. Liquidador- Determina los bienes muebles que están al servicio o forman parte del activo fijo de la empresa, cuya enajenación se pretende realizar (Artículo 242 fracción III de la LGSM)

2. Liquidador- Fija el valor de los bienes determinados para su enajenación, conforme a lo siguiente:

- Bienes cuyo valor ha sido fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este será el precio mínimo de venta

- Bienes cuyo valor no hubiere fijado la SHCP- Con base en el avaluo practicado por una institución de banca de cré-

-dito u otros terceros autorizados para ello (Artículo 79 párrafo sexto de las normas de SPP, 29-V-85)

3. Liquidador- Procede a la enajenación de los bienes muebles en los términos siguientes:

- Licitación Pública: en los casos de bienes muebles cuyo precio mínimo sea igual o superior al equivalente a 500 días de salario mínimo general vigente en el D.F.

- Sin licitación Pública- En los casos de excepción (Artículo 79 de la LGBN)

4. Liquidador- Procede a la cancelación de registros en inventarios y da aviso a la SHCP de la baja respectiva, en los términos por ésta establecidos en las normas y procedimientos generales para la afectación baja y destino final de bienes muebles, publicados en el DO del 29-V-85 (Artículo 79 de la LGBN)

Por lo que se refiere a la venta de Bienes Inmuebles de sociedades en liquidación se realiza mediante los siguientes pasos:

1. Liquidador- Solicita a la SEDESOL la autorización para

la venta de los inmuebles (Artículo 242 fracción III de la LGSM 8 fracción V y 9 párrafo II de la LGBN)

2. SEDESOL- Expide el acuerdo correspondiente que autoriza la enajenación a título oneroso y ordena su publicación en el Diario Oficial (Artículo 37 fracción XII de la LOAPF y 64 de la LGBN)

3. Comisión de Avalúos de bienes nacionales- Lleva a cabo el avalúo de los inmuebles objeto de la venta (Artículo 63 fracción I de la LGBN)

4. Liquidador- Realiza la venta dentro o fuera de subasta pública, según la autorización, ante notario público (Artículo 242 fracción III de la LGSN, 72 y 73 de la LGBN)

5. Notario del Patrimonio Inmueble Federal- Realiza las gestiones para llevar a cabo las inscripciones y cancelaciones en el registro público de la propiedad federal y registro público de la propiedad local (Artículo 85 párrafo segundo de la LGBN)

EXTINCION

La extinción de fideicomisos públicos o de organismos descentralizados se realiza utilizando el siguiente procedimiento:

Atendiendo la opinion de la coordinadora de sector y contando con el dictámen favorable de la Comision Intersecretarial Gasto-Financiamiento esta 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 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 terminos de la extinción de organismos descentralizados ó 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 .

Como ultimo paso, por conducto de la coordinadora de sector se tramita la cancelación en la relación de entidades paraestatales que llevan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público así como de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo.

Es así como el 1ero. de diciembre de 1988, el Gobierno Federal operaba 618 entidades paraestatales, para septiembre de 1994 esa cifra se redujo a 257 entidades.

De las 257 entidades que se mantienen bajo el dominio del Gobierno Federal solamente 81 son empresas, otras 97 son entidades de servicio institucional y 38 corresponden a la banca de desarrollo, fondos de fomento y fideicomisos; hay todavía 41 entidades en proceso de desincorporación.

Inspirador de modelos similares en diversas naciones, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales ha constituido un profundo reordenamiento estructural del sector público mexicano, que se distingue por su apego a la legalidad y transparencia.

La actual Administración preocupada por la situación económica que se vive y siguiendo la ruta económica que se marcó, la cual dió inicio desde hace dos sexenios, continúa con este redimensionamiento de la estructura paraestatal para lo cual el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, actual Presidente Constitucional, con fecha 7 de abril de 1995, tuvo a bien expedir un acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la cual no es otra, si no que por el contrario solo se le cambió de nombre al cuerpo colegiado que anteriormente se le denominaba Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Dentro de sus objetivos se destacan los siguientes:

La evolución social, económica y tecnológica del país determina que la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios puede ser sustituida con eficacia por los sectores privado y social previa la adecuación del marco regulatorio y el fortalecimiento de la política de competencia económica, como una estrategia alternativa viable en diversos contextos y circunstancias para cumplir los objetivos de política económica que se buscan con dicha intervención.

Que en el marco de la transformación económica y el progreso tecnológico mundial se requiere asegurar la modernización y el mejoramiento continuo de las diversas actividades productivas de bienes y servicios a fin de elevar permanentemente y con dinamismo su productividad como medio para mantener la competitividad internacional de la economía del país asegurar su crecimiento y acelerar la creación de empleos productivos.

El Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación establece en su artículo primero que "Se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación" que tendrá por objeto la coordinación y supervisión en los términos del presente acuerdo de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos".

En su artículo tercero define la integración de dicha comisión la cual contará con la representación del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien la presidirá, los titulares de las Secretarías de Comercio Y fomento Industrial, de la Con-

-tratoria y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social.

En cada caso el titular de la dependencia coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate y el subsecretario de Egresos de la SHCP quien además representará al presidente de la comisión en la ausencia de este.

En su decimosexto artículo se establece que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilará el debido cumplimiento del presente acuerdo y los procesos derivados de él, mediante la designación de un comisario o delegado, así como de un auditor externo quien dictaminará los estados financieros de las entidades y definirán en coordinación con la Comisión, la fecha del dictámen.

En el artículo decimoséptimo se efectúa una reforma importante ya que anteriormente solamente se daba aviso al Ejecutivo Federal para que diera su consentimiento a los procesos de desincorporación actualmente la Comisión se encarga de entregar al PODER LEGISLATIVO FEDERAL toda la información que de conformidad con las disposiciones legales correspondientes deba hacerse de su conocimiento.

El Acuerdo Presidencial anteriormente comentado fué firmado en la residencia del poder Ejecutivo Federal, con fecha 6 de Abril de 1995, firmando desde luego el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, así como el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Norma Samaniego, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Blanco, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, Santiago Oñate.

3.-Modelo de proceso de desincorporación vía venta de la entidad.

La crisis económica del inicio de la década de los ochenta impidió que el Estado proporcionara a Telefonos de México, S.A. de C.V. (TELMEX) los recursos necesarios para el mejoramiento y mantenimiento de un buen servicio, lo cual provocó que entre 1985 y 1989 el número de líneas creciera a un número inferior al 7% anual y que la calidad del servicio disminuyera ocasionando que la densidad de líneas telefónicas por cada 100 habitantes fuera de únicamente 5.5.

Era evidente que la empresa telefónica necesitaba cuantiosos recursos económicos que el gobierno no podía aplicar, pues se consideraba que las necesidades de crecimiento y modernización requerían una inversión de 10 mil millones de dólares en cinco años.

Lo que motivó que el Gobierno Federal decidiera enajenar su participación accionaria ajustándose a los siguientes objetivos:

-Mejorar radicalmente el servicio

-Expandir en forma sostenida el sistema actual.

- Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en la empresa.
- Garantizar el control mayoritario de los mexicanos.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se diseñó un esquema de venta que incorporó aspectos relevantes en su proceso, como la restructuración de la empresa, la actualización del título de concesión y la modificación de la estructura de capital.

El primer paso que se dió en este sentido fue la resectorización de la empresa paraestatal, trasladandola de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al sector coordinado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto permitió a esta última dependencia tener el control de la empresa y presidir el Consejo de Administración.

Como primer paso se llevó a cabo un ajuste en las tarifas con el propósito de inducir un uso más racional del servicio. Con esta medida, aunada a los ajustes fiscales, a las operaciones financieras y a un convenio con el sindicato (para dar mayor flexibilidad a la

asignación de los empleados a distintas labores) se consiguieron resultados notorios. En 1990 la empresa registró un crecimiento del 12% en el número de líneas instaladas y sus utilidades crecieron 124% con respecto del año anterior.

El título de concesión incorporó ajustes no solo a nivel de telefonía básica, sino también de fabricación de equipo, telefonía móvil, transmisión de datos, facsímiles, imágenes y otros servicios. También determinó como objetivo establecer el servicio universal que consiste en lograr, en el lapso de tiempo mas reducido posible, que cualquier persona pueda tener acceso al servicio de telefonía básica, la cual incluyo metas de crecimiento y de calidad de servicio.

Dentro de las metas de crecimiento quedó establecido que para fines de 1994 la empresa debería expandir sus líneas telefónicas en operación a una tasa de crecimiento del 12% anual como mínimo. De esta forma, a partir de 1995, cada población con mas de 500 habitantes, deberá contar por lo menos con un teléfono público con servicio de larga distancia.

El título de concesión señala claramente que la forma en que se controlaran las metas de calidad de servicio será mediante un índice que contempla aspectos tales como : porcentaje máximo de líneas con falla, rapidez en la reparación de las líneas telefónicas, tiempo de espera para obtener comunicación, así como el plazo máximo para la instalación de líneas y circuitos privados.

De igual forma, se incluyó un sistema de regulación de las tarifas con el fin de propiciar la expansión de la red de telefonía y sentar las bases para una competencia sana en la industria de las telecomunicaciones.

Dentro de la estructura de capital de la empresa se consideró definir una estructura que pudiera garantizar, en el momento de la venta, el control administrativo de Telmex por parte de los mexicanos.

En este sentido, se diseñó un esquema accionario que permite dicho control con tan solo el 20.4% de las acciones y posibilita que la inversión extranjera participe aunque con ciertas limitaciones.

En su situación anterior Telmex, estaba integrado por dos tipos de acciones: las de la serie "AA" y las de la serie "A". Ambas tenían los mismos derechos, solo que las del primer tipo que representaban el 51% del capital social, podían ser suscritas exclusivamente por el gobierno. En cambio las de la serie "A" que representaban el 49% restante eran de suscripción libre.

La situación a partir de julio de 1990 se modificó en el siguiente sentido, se modificó la restricción de las acciones "AA". A partir de ese momento cualquier ciudadano o empresa, mexicanos, estaba en libertad de adquirirlas. Adicionalmente, se creó un nuevo tipo de acción denominada "L" de voto limitado. Se otorgó un dividendo en acciones "L" a razón de 1.5 por cada acción de tipo "AA" o "A" que existiera en el mercado. De este modo no se afectó a ningún inversionista privado nacional o extranjero, ni al gobierno federal.

La nueva estructura de capital de Telmex se compuso de la siguiente manera:

-20.4% de acciones "AA" que representan el 51% de las acciones comunes; con derecho a voto y susceptibles de ser adquiridas sólo por mexicanos, con lo cual se garantizaba el control para los mexicanos.

-19.6% de acciones "A", que corresponden al 49% restante de las acciones comunes, con derecho a voto y sin ninguna restricción en su tenencia.

-60% de acciones "L", acciones que podrían ser adquiridas por extranjeros y con derecho a voto limitado.

Se consideró necesario crear dos fideicomisos, uno de ellos permitió la participación minoritaria de los extranjeros en el grupo controlador de Telmex; el otro aseguró la permanencia de los socios en la empresa (nacionales y extranjeros) mediante el depósito de las acciones, por un lapso máximo de diez años. Resultaba indispensable conservar la participación de los accionistas, con el objeto de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en el título de concesión.

Otro de los objetivos que se debían cumplir con la desincorporación de Telmex consistía en darle participación a los trabajadores en el capital de la empresa.

Para tal efecto, a través de un crédito de Nacional Financiera, los trabajadores adquirieron el 4.4% del capital social de la empresa en acciones "A", propiedad del gobierno federal.

Como se puede ver la instrumentación de este esquema se desarrolló en dos etapas, en la primera se vendió en 20.4% de acciones "AA", via licitación pública, y se enajenó el 4.4% del capital social de acciones "A" a los trabajadores. En la segunda etapa se realizó una colocación de acciones tipo "L", vía Bolsa de Valores, entre el público inversionista de todo el mundo.

A mayor abundamiento, la primera etapa consistió en establecer un proceso competitivo de subasta, previa calificación de los grupos que participaran en la licitación, con el propósito de garantizar una mejor oferta y la estructuración de un grupo más preparado.

La respuesta del público inversionista fue bastante buena: calificaron 22 empresas, de las cuales cinco fueron mexicanas. Después de efectuar su depósito todos ellos tuvieron acceso a la misma información para hacer sus evaluaciones y estructurar sus posturas de compra. Adicionalmente, los grupos inversionistas realizaron visitas técnicas a Telmex, donde se les hicieron presentaciones sobre el funcionamiento de la empresa.

En la fecha señalada por las bases de venta, se recibieron tres ofertas de compra. Todas se apegaron estrictamente a los lineamientos que se habían es-

-tablecido, por lo cual la variable determinante en la decisión fué el precio.

Dado que las acciones de Telmex cotizan en bolsa, y tomando en cuenta la sensibilidad de este mercado, se hizo pública la noticia antes de que abrieran los mercados de valores.

Finalmente, después de 15 meses desde la fecha en que se anunció la desincorporación, se formalizó la operación de venta con el grupo CARSO, SOUTHWESTERN BELL y FRANCE CABLES ET RADIO, en el mes de diciembre de 1990.

Desde luego, la asignación de la empresa a este grupo garantizó el control mayoritario a los mexicanos y llevó implícito el compromiso de crecimiento y calidad de servicio, que establecía el título de concesión.

La segunda etapa fue sustancialmente distinta de la anterior ya que se colocaron acciones de la serie "L" de Telmex en todo el mundo vía la Bolsa de Valores de México y por primera vez una empresa mexicana se listó en el New York Stock Exchange.

Los trabajos de promoción fueron amplísimos. Era indispensable dar a conocer a los inversionistas de todo el mundo la información más relevante de la empresa y sus planes de expansión, crecimiento y modernización. En consecuencia, se realizaron presentaciones en 25 ciudades de México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Dinamarca, Francia, Holanda, Reino Unido, Suecia, Suiza y Japón.

También fue necesario realizar una serie de ajustes de tipo legal a los títulos de Telmex, con objeto de que fueran aceptados en todo el mundo, de acuerdo con la regulación de los mercados internacionales, se hicieron adecuaciones a la estructura de contabilidad de la empresa para hacerla compatible con las prácticas contables norteamericanas y poder así incluirla en la lista del New York Stock Exchange.

Las labores de promoción llegaron a su fin en el mes de mayo de 1991, como resultado de la oferta pública de acciones "L" de Telmex. Posteriormente, en ese mismo mes, pero en 1992, se realizó la segunda colocación pública de estas acciones.

RESULTADOS OBTENIDOS A PARTIR DE LA DESINCORPORACION DE
TELMEX

Etapa	Fecha	Monto de la operación (millones de pesos)	Adquirente
Primera			
Acciones "A"	Diciembre 1990	955 167.5	Trabajadores de Telmex
Acciones "AA"	Diciembre 1990	5 171 216.0	Carso, Southwestern Bell, France Cables et Radio.
Segunda			
Acciones "L"			
1era. oferta pública	Mayo 1991	6 818 006.0	Público Inversionista de todo el mundo.

Opción de compra	Septiembre -Octubre 1991	1 454 070.7	Carso, Southwestern Bell, France Cables et Radio.
2da oferta pública	Mayo 1992	4 212 736.2	Público inversionista de todo el mundo.

CAPITULO CUARTO

PROPUESTA AL PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACION VIA FUSION

La Ley General de Sociedades Mercantiles, en su capítulo IX nos habla de la fusión y de la transformación de las sociedades, definiendo el anterior concepto, se habla en general de fusión para aludir a un fenómeno de mezcla de empresas sociales, se trata de la absorción íntegra por una sociedad, nueva o existente ya, del patrimonio de otra u otras sociedades.

La doctrina define a la fusión como la unión jurídica de varias organizaciones sociales que se compenetran - - reciprocamente para que una organización jurídicamente unitaria, sustituya a una pluralidad de organizaciones.

Dentro de los motivos que inducen a la fusión podemos clasificarlos en: TECNICOS.- que son aquellos que se refieren a la necesidad de complementar las actividades de ciertas empresas, ECONOMICOS.- son los relativos a la supresión de la concurrencia y los demás similares, FINANCIEROS.- los que dependen de la identidad de capitales y de intereses, LEGALES.- aquellos que son resultado de una imposición de la ley, como consecuencia de la relación que guardan entre sí ciertas empresas.

Una sociedad se fusiona por la transmisión total de su patrimonio a otra sociedad pre-existente o que se constituye con las aportaciones de los patrimonios de dos o mas sociedades que en ella se fusionan.

Los requisitos de la fusión suponen una modificación de la escritura constitutiva, el acuerdo de fusión de cada sociedad debe publicarse junto con el balance y el sistema para la extinción del pasivo.

La fusión puede ejecutarse tres meses despues de publicado el acuerdo respectivo en el periódico oficial del domicilio social o antes si se deposita el importe de las deudas de la sociedad en una institución de crédito o se recaba el consentimiento de todos los acreedores. La sociedad incorporante o la de nueva creación adquiere a titulo universal el patrimonio de la que se extingue por fusión, pues se hace cargo de sus derechos y obligaciones.

El proceso de fusión comienza de la adopción del acuerdo de fusión correspondiente por cada una de las sociedades proximas a utilizar este procedimiento, como segundo paso se encuentra la publicación del acuerdo, en el periódico oficial del domicilio de la empresa. Cumplidas las formalidades de publicidad del acuerdo, se pasa a la redacción del contrato de fusión.

El contrato de fusión lo pueden celebrar cualquier número y cualquier clase de sociedades mercantiles, teniendo en cuenta su forma de constitución o su objeto o finalidad, la fusión requiere escritura pública.

Se ha legislado tan poco en este renglón, para lo que se refiere a la Administración Pública Federal, que para ejemplificar y en suplencia se utilizó la Ley General de Sociedades Mercantiles.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 39 nos define el procedimiento de fusión de las empresas públicas, lo anterior tiene relación con el artículo 10 del reglamento a la ley antes nombrada, pero lo que se propone es lo siguiente: se considera a este procedimiento de desincorporación el más adecuado para llevarse a cabo en este momento, sobre todo dada la actual situación económica que enfrenta el país (la devaluación que sufrió en la paridad nuestra moneda frente al dolar norteamericano, la consecuente alza en los precios de los productos basicos y los que no estan considerados como tales, la baja en el poder adquisitivo por parte del salario del sector laboral, etc.) razonando de una manera objetiva se llega a la conclusión de que las empresas que han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creadas se extingan, transfieran, o se vendan pero siempre

y cuando esa compra-venta se realice en condiciones de igualdad para las partes.

Es decir, la parte vendedora que sería en este caso la Comisión de Desincorporación, al realizar ciertas mejoras en la administración interna de la empresa paraestatal a desincorporar, podría elevar el precio inicial de venta, mientras que la parte compradora se le ofrecería una empresa más sana y sin tantos problemas administrativos.

Por otro lado, sería más inteligente el fusionar dos o tres empresas que pertenecieran al mismo sector secretarial y una vez efectuado lo anterior, realizar las mejoras pertinentes. Tal y como se realizó en la desincorporación que se efectuó al sector bancario a la cual el anterior Jefe del Ejecutivo, Lic. Carlos Salinas de Gortari (16 de julio de 1992), enmarcó los resultados de esta desincorporación en ocho conclusiones que son las siguientes:

- 1.- Fue un proceso honesto y transparente que se realizó mediante subastas públicas.
- 2.- Se basó en el marco del derecho.
- 3.- Se aseguró el interés de la Nación, tanto al reafirmar la autoridad del Estado como en los recursos obtenidos.

- 4.- Se alcanzó una notable diversificación accionaria en la propiedad del capital.
- 5.- Se promovió la descentralización.
- 6.- El proceso abrió las puertas a una nueva generación de empresarios mexicanos.
- 7.- Se aseguró el control en manos mexicanas del sistema bancario nacional.
- 8.- Se comprometió el destino de los recursos obtenidos en las subastas públicas de la banca a beneficios permanentes.

La compra-venta de los bancos se realizó atendiendo los siguientes criterios: que se tuviera a bancos con un tamaño irregular en cuanto a su composición, en segundo termino a menos de que se tuviera la certeza de que existían por lo menos dos grupos serios y decididos a competir por la adquisición de determinado banco, este se desincorporaría.

Retomando la propuesta, si se realizaran mejoras en todos los aspectos, estaríamos frente a una empresa más fuerte, estable y mucho más sana económicamente hablando, en otras palabras al fusionarse un grupo de empresas paraestatales que pertenecieran a un mismo sector a las cuales se les diera un impulso a sus departamentos administrativos (recursos humanos, financieros, materiales) al area de finanzas (es decir, tratar de elevar la pro-

-ductividad de la empresa a tal nivel que la misma comience a trabajar con números "negros" o dicho en otros términos que su economía sea estable y por lo tanto sea atractiva para la iniciativa privada, tanto para la cúpula empresarial como para la bolsa mexicana de valores) con lo cual serían mas atractivas para su venta y no tendrían que malbaratarlas como ha sucedido hasta el momento.

Por otra parte, convendría la implantación de mecanismos que efectivamente no permitieran la fuga de capital dentro de estas empresas a desincorporar ya que si bien es cierto existe la inconformidad de parte del comprador, no es justo que estas sean saqueadas.

Lo que es aún mas el colmo, fué lo que sucedió en una de la entidades consideradas más fuertes dentro del Departamento del Distrito Federal como lo es R-100; no es lógico que una empresa que se dedica a transportar a millones de personas diariamente por el Distrito Federal, reporte perdidas a grado tal, que se tenga que declarar la quiebra de la empresa.

Por otra parte, se debe de considerar más a fondo la situación de los trabajadores y empleados que laboran dentro de las empresas a desincorporar, ya que estando de acuerdo en que existe una etapa en el procedimiento en la

cual se les ofrece la empresa, en estricto cumplimiento a lo que en la rama civil se conoce como derecho del tanto, se debe de considerar el reformar la legislación laboral para efectos de que sus derechos como trabajadores esten bien protegidos y no sean objeto de despidos masivos por parte de los nuevos propietarios de las empresas ya que de lo contrario se incrementaria el desempleo y como consecuencia la delincuencia se desarrollaría aún más de lo que ya se encuentra.

CONCLUSIONES

I. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales iniciado en 1985, durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo como propósito inicial el lograr el redimensionamiento de la administración pública federal ya que existían demasiadas empresas paraestatales que duplicaban funciones.

II. Esta reducción dentro de las empresas paraestatales en un principio, logró resultados que se reflejaron en la economía nacional, ya que al "desinflar" el índice de entidades paraestatales la carga al presupuesto de egresos de la administración pública federal se vio saneada, al no erogarse en entidades que habían cumplido sus cometidos.

III. Al inicio del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se enfrentó a la necesidad de redimensionar aún más a la administración pública federal, ya que contaba con demasiadas entidades poco útiles que afectaban su administración, por lo cual se decide a desincorporar: variados fideicomisos, empresas mineras, compañías dedicadas a la producción de fertilizantes, bancos, etc. con el fin de fortalecer la economía nacional.

IV. El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, actual Jefe del Ejecutivo, tiene un compromiso muy grande, ya que por un lado la economía nacional se encuentra sumamente debilitada por causas que son del dominio público conocidas; en un segundo plano nuestra actual administración debe continuar desincorporando entidades para que de esta forma cuente con los medios económicos para enfrentar las necesidades más urgentes del país.

V. En el supuesto de que se determine el desincorporar empresas paraestatales que se ubiquen en sectores estratégicos, debe de efectuarse de tal forma, que no trastoque la soberanía nacional; por otro lado realizar las reformas a los ordenamientos jurídicos que proceda para que de esta manera se actúe dentro del marco del derecho, la justicia y la equidad.

VI. Se deriva de lo anterior, la propuesta de que los subsecuentes procesos de desincorporación que se realicen, se lleven a cabo fusionando empresas que se ubiquen dentro del mismo sector, para que de esta manera las empresas que surjan sean más atractivas para su venta, (previos cambios administrativos que se les efectuaran).

VII. Se debe de reformar la legislación que compete al proceso administrativo de desincorporación (Ley Federal de

Entidades Paraestatales) para darle mayor fuerza al procedimiento de fusión y establecer que para lograr el desincorporar entidades se deben fusionar previamente para lograr con lo anterior una empresa mas atractiva en el proceso de venta así como económicamente sana.

VIII. De igual forma, se propone reformar la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que se protejan de manera efectiva los derechos de los trabajadores que laboran en el sector público, ya que se puede dar el caso de que en una entidad paraestatal que deja de pertenecer a la administración pública federal, la cual recibe la iniciativa privada; los derechos de los trabajadores no sean respetados, lo cual seria un retroceso, así como, un grave signo de inconstitucionalidad.

IX. Se considera necesario proteger al maximo los derechos de los trabajadores de esas entidades a fusionar, de lo contrario se tendrían que enfrentar diversas situaciones como lo son: los despidos injustificados, el desempleo y en consecuencia el aumento al indice de la delincuencia, ya que al no contar con un empleo que le brinde un sustento, estos trabajadores se verían obligados a delinquir como medio de manutención para sus familias.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoria General del Derecho Administrativo. México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1983, p.p.982

Bannock, Graham. Diccionario de Economía. México, D.F., Ed. Trillas, 1988, p.p.---

Bañales Baranda, Ramiro. Enciclopedia de la Empresa Moderna, tomo 11, El Derecho y la Empresa, Madrid-España, Ed.Deusto, 1982, p.p. 354

Barenstein, Jorge. Algunas Cuestiones Relevantes para la Gestión de Empresas Públicas en México. México, D.F., Ed. CIDE, ----,-----.

Barrera Graf, Jorge. Inversiones Extranjeras, Regimen Juridico. México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1975, p.p.293

Bremauntz, Alberto. Panorama Social de las Revoluciones en México. México, D.F., Ed. Juridico-Sociales, 1960, p.p.441

Delgado de Cantu, Gloria M. Historia de México, Estado Moderno y Crisis en el México del S.XX. México, D.F., Ed. Alhambra Mexicana, 1994, p.p.459

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1974, p.p. 240

De Pina Vara, Rafael. Derecho Mercantil Mexicano, México,
D.F. Ed. Porrúa s.a., 1977, p.p.485

Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal.
México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1983, p.p.764

Fernandez Arena, Jose Antonio. El Proceso Administrativo.
México, D.F., Ed. Diana, 1983, p.p.237

Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la
Historia de México. México, D.F., Ed. Fondo de Cultura
Económica, INAP, 1988, p.p.386

Fuentes Mares, Jose. Biografía de una Nación, de Cortes a
Lopez Portillo. México, D.F., Ed. Oceano, p.p.308

García Ramírez, Sergio. Derecho Social, Económico y Empresa
Pública en México. México, D.F., INAP, ----, p.p.175

García Ramírez, Sergio/ Carrillo Castro Alejandro. Las
Empresas Públicas en México. México, D.F., Ed. Porrúa s.a.,
1986, p.p.237

Krier, Jane. Gestión de la Empresa. Barcelona, España, Ed. Ariel, 1962, ----.

Lopez Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. México, D.F., Ed. El Caballito, 1982, p.p.608

Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1975, p.p.573

Ortiz Martinez, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. México, D.F., Ed. Fondo de Cultura Economica, 1994, p.p.356

Rodriguez Rodriguez, Joaquin. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I, México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1952, p.p.221

Rodriguez Rodriguez, Joaquin. Derecho Mercantil. México, D.F., Ed. Porrúa s.a., 1976, p.p.315

Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. México, D.F., Ed. Fondo de Cultura Economica, ----, ----.

Ruiz Dueñas, Jorge. Empresa Pública, Elementos para el Examen Comparado. México, D.F., SEMIP, ----, p.p.445

Ruiz Massieu, Jose Francisco. Estudios Juridicos sobre la Nueva Administración. México, D.F., Ed. Limusa, ----, p.p. 121

Ruiz Massieu, Jose Francisco. La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México. México, D.F., INAP, ---,---

Salinas de Gortari, Carlos. Mejores Cuentas Para Un Mejor Pais, Programa de Cierre de la Administración Pública Federal 1988-1994, SECOGEF, ---,---

SECOGEF. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, D.F., Ed. Fondo de Cultura Economica, 1988, p.p.118

Seldon, Arthur. Diccionario de Economía. Barcelona, España, Ed. Oikos-Tau, 1968, p.p. 554

Silva Herzog, Jesus. Inquietud Sin Tregua. Colegio Nacional de Economistas, A.C., México, D.F., 1972, p.p. 329

Tamayo, Jorge. Las Entidades Paraestatales en México. Investigación Economica. revista de la facultad de Economía de la Unam, Vol. XLVI, No.182, Solidaridad, México, 1987, p.p. 290

Villareal, Rene. Mitos y Realidades de la Empresa Pública.
México, D.F., Ed. Diana, ---, ---

---, Los Presidentes de México ante la Nación, Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. Ed. por la xlv legislatura de la H. Cámara de Diputados, tomos III y IV, México, D.F., 1966

---, Infraestructura y Desincorporación. D.F., Ed. Diana, p.p.121

LEYES COMPLEMENTARIAS

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
5. LEY GENERAL DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES.
6. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

137

7. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES
PARAESTATAALES.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988

Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000

Diario Oficial de la Federación. Viernes 7 de abril de
1995.

Periódico "El Universal". 16 de abril de 1994. Primera
sección.

Periódico "El Universal". 30 de julio de 1995. Primera
sección.